Guillermo O'Donnell
Philippe C. Schmitter

Prólogo de Abraham F. Lowenthal

TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO

CONCLUSIONES TENTATIVAS SOBRE LAS DEMOCRACIAS INCIERTAS

«La excelente recopilación ofrecida por O'Donnell, Schmitter y Whitehead en cuatro volúmenes, constituye una magnífica prueba de que en ciencias sociales las teorías suelen seguir a los hechos, aunque son, una vez formuladas, insuficientes para predecir su curso... Se trata de piezas valiosas, algunas conocidas, todas resultado de un serio trabajo de investigación.»

SANTOS JULIÁ, *El País*

«Resulta admirable la rica complejidad que se desprende de los casos estudiados en esta antología...»

SAMUEL C. PATTERSON, *Perspective*

«Probablemente el examen comparativo más amplio publicado sobre este tema en cualquier lengua. Absolutamente recomendable, y esencial para estudiantes e investigadores.»

W. M. WILL, *Universidad de Tulsa*

«Los autores, todos ellos especialistas, conocen perfectamente el asunto, lo cual asegura una buena cantidad de datos y mucha información... Un libro importante por centrarse tan intensamente en su tema y por resolver tantas cuestiones...»

Orbis

ISBN 84-493-0060-6

Título original: *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*
Publicado en inglés por The Johns Hopkins University Press, Baltimore

Traducción de Leandro Wolfson

Supervisión de la traducción de Óscar Oszlak

Cubierta de Víctor Viano

O'Donnell y Schmitter
Transiciones desde un gobierno autoritario.
Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas

Creative Commons

Reimpresión en España, 1994

© 1986 by The Woodrow Wilson International Center of Scholars
© de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF,
Defensa, 599 - Buenos Aires

ISBN: 84-493-0060-6
ISBN: 84-493-0061-4 (obra completa)
Depósito legal: B-30.963/1994

Impreso en Gràfiques 92, S.A.,
Torrassa, 108 - Sant Adrià de Besós (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

Palabras preliminares, por Abraham F. Lowenthal 7

Prefacio 13

Capítulo 1. Introducción de la incertidumbre 15

Capítulo 2. Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas) 19
Transición, 19. Liberalización, 20. Democratización, 21. Apuntes sobre la interacción entre liberalización y democratización, 23. Socialización, 27.

Capítulo 3. Apertura (y socavamiento) de los regímenes autoritarios 31
El problema de la legitimación, 31. Los "duros" y los "blandos", 32. El contexto de las aperturas transicionales, 35. El legado preautoritario, 40. El temor al presente, 43. El "póquer golpista", 44. El ciclo de la movilización, 46. Cómo saldar las cuentas del pasado (sin desbaratar la transición presente), 50. Cómo desactivar a los militares (sin desarmarlos necesariamente), 55. Grado de militarización del régimen autoritario, 58.

Capítulo 4. Negociación (y renegociación) de pactos 63
Pactos, 63. El momento militar, 67. El momento o los momentos políticos, 68. El momento económico, 76.

Capítulo 5. Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público) 79
Cómo se produce la resurrección, 79. Las capas de una sociedad explosiva, 81. El levantamiento popular, 87.

Capítulo 6. Convocatoria a elecciones (e incitación a los partidos políticos) 93
Otra convergencia, 93. La producción de un consentimiento contingente, 96. Los efectos de las elecciones fundacionales, 99.

Capítulo 7. Una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación) 105

Notas 117

Índice analítico 129

PALABRAS PRELIMINARES

Abraham F. Lowenthal

Los tres compiladores de *Transiciones desde un gobierno autoritario* me han invitado cordialmente a hacer su presentación, a raíz de que esta obra es resultado del proyecto del Centro Woodrow Wilson titulado "Los períodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios: perspectivas para la democracia en América latina y Europa meridional".

Este proyecto fue la empresa más significativa llevada a cabo por el Programa Latinoamericano de dicho Centro durante los siete años en que tuve el privilegio de dirigirlo. Esta obra en cuatro volúmenes que es su fruto constituye un aporte sustantivo acerca de un tema de vital importancia académica y política. Quisiera poner de relieve estos dos aspectos, subrayar algunas de las virtudes del proyecto, y finalmente decir unas palabras sobre lo que aún resta por hacer.

El Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores fue creado en 1968 por una ley del Congreso de Estados Unidos a fin de que sirviera como "monumento vivo" al vigésimo presidente norteamericano, un hombre a quien se recuerda por su idealismo, su erudición, su capacidad política y su visión internacional, pero también por sus actitudes intervencionistas y las medidas que en tal sentido tomó con respecto a América latina y el Caribe. El Centro brinda apoyo a los estudios superiores y

al debate sistemático de las cuestiones nacionales e internacionales por parte de investigadores y políticos de todo el mundo. Su objetivo es reunir las esferas de los estudios académicos y de los asuntos públicos, como lo hizo el propio Wilson.

El Programa Latinoamericano fue creado a comienzos de 1977, dentro del marco general establecido por el Centro, a fin de centrar la atención en el Hemisferio Occidental. Desde el inicio, el Programa procuró servir de puente entre latinoamericanos y norteamericanos de diversas especialidades, facilitar las investigaciones comparadas aprovechando la capacidad del Centro para congregar a los estudiosos, poner el acento en la excelencia académica, destacar ciertos temas que merecen el máximo esfuerzo cooperativo, y contribuir a que los dirigentes de Estados Unidos y América latina presten mayor y más sensible atención a América latina y el Caribe y a su relación con Estados Unidos.

En todos sus emprendimientos, el Programa ha tratado de garantizar que estuvieran representados diversos puntos de vista —de hombres y mujeres que por su nacionalidad, profesión, disciplina a la que se dedican, metodología que aplican y perspectiva política, ofrecen dicha variedad—, y que las cuestiones complejas fueran iluminadas mediante la confrontación de diferentes análisis. No obstante, el Programa no tuvo nunca una orientación neutral en materia de valores; abogó por un vigoroso intercambio entre individuos que discrepan sobre muchas cosas, pero que fundamentalmente respetan la actividad académica y adhieren a los valores esenciales profesados por todas las naciones americanas. El Programa ha acogido muchas clases de diversidad, pero no ha pretendido alcanzar equilibrios artificiales. Por ejemplo, en un mismo semestre concedió becas a autores de la Argentina y Cuba exiliados por sus convicciones, pero jamás invitó, como contrapartida, a los censores de esos mismos autores.

Auspició estudios sobre los derechos humanos desde múltiples puntos de vista, pero nunca desde el punto de vista de los torturadores. Y al promover el proyecto sobre *Transiciones desde un gobierno autoritario*, lo hizo con un franco sesgo en favor de la democracia y de la restauración de los derechos básicos de participación política en América latina.

Este proyecto tuvo sus orígenes en 1979, por iniciativa de dos miembros fundadores del Consejo Académico del Programa Latinoamericano,

compuesto de nueve miembros: Guillermo O'Donnell (integrante, a la sazón, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires) y Philippe C. Schmitter (de la Universidad de Chicago), con el aliento y el apoyo activo del presidente del Consejo, Albert O. Hirschman, y de otro de sus miembros, el brasileño Fernando Henrique Cardoso. Yo actué como coordinador del proyecto en su primera etapa; a medida que fue creciendo en envergadura y complejidad, resultó evidente que se debía contar con otra persona vinculada al Centro que se dedicara plenamente al proyecto. Tuvimos la fortuna de que Laurence Whitehead, ex miembro del Centro Wilson que por entonces se desempeñaba en la Universidad de Oxford, se sumara a O'Donnell y Schmitter como compilador de estos volúmenes.

El proyecto sobre *Transiciones desde un gobierno autoritario* ilustra en varios aspectos las aspiraciones del Centro Wilson:

- Sus conductores están entre los más prestigiosos y autorizados investigadores de América latina, Estados Unidos y Europa.
- Contó con la participación de otros estudiosos de alto vuelo oriundos de los tres continentes, a quienes alentó a trabajar estrechamente unidos en una serie orgánica y estructurada de talleres científicos, seminarios y congresos.
- Puso el acento en los análisis comparativos y contribuyó a focalizar con mayor relieve los casos latinoamericanos, situándolos dentro de una perspectiva más amplia.
- En sus diversos talleres y seminarios, el proyecto no sólo aprovechó las ideas de los investigadores, sino también de muchas otras personas (provenientes de América latina, o ex funcionarios estadounidenses) expertas en cuestiones políticas y asuntos de Estado.
- Sus hallazgos se dieron a conocer a dirigentes de diversos sectores mediante debates especialmente organizados en Washington a tal efecto.
- Mantuvo una tensión creativa entre su sesgo normativo, sus ambiciones teóricas y su enfoque empírico y casuístico. El espíritu del proyecto, como tuve oportunidad de destacar en su primer encuentro, no apuntó nunca a los "pensamientos fantaseosos" sino más bien a las "fantasías bien pensadas", más vale decir, adoptó una orientación normativa dotada de un método riguroso y deliberado.
- Por último, fue ejemplo de algo que a menudo subrayó el doctor James H. Billington, director del Centro Wilson: buscar respuestas provisionales a cuestiones fundamentales, en lugar de buscar respuestas definitivas a cuestiones triviales. Todos los participantes saben muy bien que en estos volúmenes no se ofrecen ideas concluyentes acerca de los complejos problemas que envuelve la trans-

a la democracia, pero pueden sentirse muy satisfechos por su contribución en materia.

siciones desde un gobierno autoritario

a evaluación definitiva sobre la importancia de este libro tendrá provenir, obviamente, de analistas menos involucrados que yo en la sis y dirección del proyecto. No obstante, quisiera señalar algunas s razones por las cuales yo lo considero importante.

En ningún otro idioma se ha escrito hasta ahora un libro que, como éste, se a en forma comparativa y sistemática en la etapa de transición posterior a egímenes autoritarios, otorgándole a este tema de estudio el lugar central ocupa hoy en la política latinoamericana.

Por su enfoque analítico y normativo de las perspectivas para la construc- de regímenes políticos democráticos o poliárquicos en el curso de dicha eta- transición, brinda un punto de observación desde el cual los materiales en organizarse en forma útil no sólo para los observadores y estudiosos sino ién para los actores políticos.

Al comparar casos producidos en América latina y Europa meridional, así casos de transición desde regímenes burocrático-autoritarios, populismos ares y despotismos sultanistas, permite la consideración de gran número de bles diferentes.

ransiciones desde un gobierno autoritario, es una obra rica por natizados análisis, sensibles a cada contexto, y todos sus estudios de han sido escritos por una autoridad líder en la materia. Si bien, o es lógico, los métodos, perspectivas y estilos de los diversos autores ren entre sí, su coincidencia acerca de ciertas premisas da coheren- volumen. El libro está colmado de sutilezas y complejidades y de gudo sentido de la paradoja.

lo largo del texto se pone el acento en una rigurosa diferenciación. gún régimen autoritario es equiparado con ningún otro; ninguno de e- es considerado monolítico, ni tampoco las fuerzas que dentro de cada pugnan por la democratización. Se establecen distinciones entre la nocracia" y la "poliarquía", entre la "democratización" y la "libe- ación", entre la "transición" y la "consolidación", entre los "duros" "blandos" o acomodaticios dentro de la coalición autoritaria, así

como entre los "maximalistas", los "moderados" y los "oportunistas" dentro de la coalición que apoya la "apertura" o liberalización del régimen autoritario.

De los diversos casos examinados surgen varios puntos que merecen mención especial. Estos casos muestran que si bien factores internacionales, directos e indirectos, pueden afectar el curso seguido durante el período de transición, en todos ellos los principales partícipes y las influencias predominantes provinieron de la propia nación. Ponen de manifiesto la importancia de las instituciones, así como de los foros y procedimientos de mediación que contribuyen a tornar legítimas y confiables las reglas del discurso político en un período de cambio. Ilustran el papel vital del liderazgo y el discernimiento político, y el que cumplen ciertos individuos en complejos procesos históricos. Destacan una y otra vez la importancia del momento oportuno, la compleja trama de procesos interactivos que se suceden a lo largo de períodos extensos, las variadas sorpresas a que pueden dar lugar las etapas de transición y algunas de las ironías y paradojas resultantes.

Por sobre todo, en estos casos se analiza la forma en que los períodos de transición desde la dominación autoritaria están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas —que aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles—; por la manera en que fue desbaratado un régimen democrático anterior; por la naturaleza y duración del período autoritario; por los medios a que apeló el régimen autoritario a fin de ganar legitimidad y maniobrar frente a las amenazas que pusieron en peligro su férreo poder; por la capacidad de iniciativa y la oportunidad con que se emprenden los movimientos tentativos hacia la apertura; por el grado de seguridad y de autoconfianza que revelan las *élites* del régimen, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político; por la existencia o inexistencia de recursos financieros; por el asesoramiento recibido de extranjeros; y, finalmente, por las "modas" prevalecientes en el campo internacional, que otorgan legitimidad a ciertas formas de transición y no a otras.

Tareas para el futuro

No quiero seguir demorando al lector de *Transiciones desde un gobierno autoritario;* sólo me resta aceptar —como sin duda lo harían to-

dos los autores— que el libro es incompleto, y que mucho falta aún por hacer. La cantidad de casos de períodos de transición es todavía reducida, y cada uno de ellos merece un análisis mucho más detallado y sostenido. Apenas se mencionan en este volumen los procesos de consolidación, tan importantes para conferir significado a estas transiciones, y que requieren un tratamiento por separado. La sensibilidad que exhiben los autores frente a los dilemas y opciones que enfrentan los grupos opositores en su búsqueda de la apertura debería tener, como contrapartida, una evaluación igualmente consustanciada y bien informada acerca de las opciones y dilemas de quienes, dentro de los regímenes autoritarios, permiten dicha apertura y la promueven. También es preciso especificar mejor y refinar algunas categorías de análisis, como por ejemplo la diferenciación entre los "duros" y los "blandos".

Todo esto es necesario hacer, y más aun; y no dudo que los compiladores y autores de *Transiciones desde un gobierno autoritario* estarán a la vanguardia de las investigaciones que se requieran. Algunos de ellos también estarán a la vanguardia de los procesos de construcción democrática en sus propios países. Ellos, y muchos otros, sobrepasarán los límites de este volumen, pero al hacerlo estarán edificando sobre bases sólidas.

PREFACIO

El Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores auspició una serie de encuentros y conferencias que, bajo el título de "Los períodos de transición desde la dominación autoritaria, perspectivas para la democracia en América latina y Europa meridional", se llevaron a cabo en la ciudad de Washington, Estados Unidos, entre 1979 y 1981. A medida que este proyecto fue cobrando mayor alcance y complejidad, Abraham Lowenthal (secretario del Programa desde 1977 hasta 1983) nos brindó el estímulo indispensable para convertirlo en los cuatro volúmenes que conforman el presente estudio. Queremos manifestar nuestra especial gratitud hacia él, y también al Centro Woodrow Wilson, al Instituto Aspen de Estudios Humanísticos, a la Fundación Interamericana, al Instituto Helen Kellogg de la Universidad de Notre Dame, al Instituto de la Universidad Europea en Florencia y al Nuffield College, de Oxford, por su apoyo financiero y logístico. Louis Goodman, secretario interino del Programa Latinoamericano en 1983-84, nos brindó asimismo una ayuda indispensable. Huelga añadir que sólo los autores cuyos nombres figuran en el índice son responsables por las opiniones aquí vertidas.

Todos los capítulos de estos cuatro volúmenes fueron originalmente artículos solicitados para algún congreso del Centro Woodrow Wilson, o bien circularon entre los participantes en el proyecto durante su transcurso, y fueron debatidos y revisados. Tienen, por lo tanto, cierto enfoque y perspectiva comunes, pero jamás fue nuestro propósito imponer una terminología o una interpretación uniforme. Por el contrario, pretendíamos deliberadamente ampliar la gama de estudios serios sobre los regímenes

de transición en general y promover debates fundamentados en los que se compararan casos concretos. En el volumen 4, O'Donnell y Schmitter exponen las enseñanzas que extrajeron de esta experiencia de colaboración entre investigadores de casos latinoamericanos y del Sur europeo. El volumen 3 contiene una serie de monografías para el debate en las que se analizan temas comunes desde distintos ángulos. El volumen 1 y el volumen 2 incluyen estudios de casos de países latinoamericanos y europeos meridionales, respectivamente; algunos de esos estudios fueron preparados mientras se estaba produciendo el proceso de transición hacia la democracia o inmediatamente después de establecida; otros fueron escritos incluso antes de iniciarse tales procesos. Los hechos que tuvieron lugar en Uruguay y Turquía nos llevaron a incluir estos dos países en la muestra, en un estadio posterior del proyecto; en cuanto al capítulo sobre Italia, se refiere a un proceso de transición consumado más de treinta años atrás. A raíz de estas diferencias temporales, y de la demora que hubo en la publicación del volumen, los lectores deben estar advertidos de que no en todos los capítulos el análisis ha sido actualizado (hasta fines de 1984).

Aunque en otros volúmenes aparecen los tres compiladores por orden alfabético, hubo entre ellos, desde luego, una división preestablecida del trabajo. En el caso del volumen 1 la principal responsabilidad le incumbe a Philippe C. Schmitter; en el volumen 2, a Laurence Whitehead; y en el volumen 3, a Guillermo O'Donnell. Sin embargo, ésta ha sido en gran parte una empresa colectiva, y a los tres deben imputársenos sus méritos o desaciertos.

Capítulo 1

INTRODUCCION DE LA INCERTIDUMBRE

El presente volumen se ocupa de los procesos de transición que llevan de determinados regímenes autoritarios a "alguna otra cosa" incierta. Esa "otra cosa" puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso con la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que no logran dar una solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político. Estos procesos de transición pueden dar lugar, finalmente, a amplias y violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político.

Quienes han contribuido a este proyecto abordaron sus respectivos cometidos con perspectivas que trasuntan sus propios valores y preocupaciones, así como las características, con frecuencia peculiares, de los países y problemas por ellos estudiados. Hemos respetado esta diversidad; más aún, la hemos juzgado conveniente y hemos tratado de obtener enseñanzas de ella; pero en nuestra coordinación del proyecto procuramos poner el acento en tres temas generales compartidos, que a nuestro juicio bastan para asegurar un grado de convergencia, tan razonable como el que permite la considerable variedad de material empírico y la escasez de pautas teóricas previas. No teníamos al principio, de esta prolongada empresa colectiva, ni tenemos al final de ella, una "teoría" para verificar o para aplicar a los estudios de casos y a los ensayos temáticos que aparecen en estos volúmenes.

El primer tema general compartido es de índole normativa, y se refiere a la instauración y eventual consolidación de una democracia

política constituye, per se, un objetivo deseable. Algunos autores han sido más sensibles que otros a las concesiones que esto puede implicar en términos de la pérdida o postergación de las oportunidades para una mayor justicia social e igualdad económica; pero todos han concordado en que la fijación de ciertas normas sobre una competencia política regular y formalizada merece la atención prioritaria de los estudiosos y de los profesionales.

El segundo tema, que en cierta medida es un corolario del primero, se refiere al esfuerzo de captar la extraordinaria incertidumbre del proceso de transición, con sus numerosas sorpresas y difíciles dilemas. Pocos períodos plantean opciones y responsabilidades éticas y políticas tan gravosas. Si alguna vez tuviéramos la temeridad de formular una teoría sobre tales procesos, tendría que ser un capítulo de una indagación mucho más amplia acerca del problema del cambio social "no del todo determinado", de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace. Una teoría de esa índole debería incluir elementos vinculados a los accidentes imprevisibles, las decisiones cruciales adoptadas a los apurones, contando con muy inadecuada información; debería referirse a los actores que enfrentan dilemas éticos y confusiones ideológicas irresolubles, y llegan a ciertos puntos de viraje dramático o los sobrepasan sin comprender su significación futura. En otras palabras, tendría que ser una teoría de la "anormalidad", en la cual habría tanta cabida para lo imprevisto y lo posible como para lo usual y lo probable. Además, la propia percepción de los actores acerca de esta anormalidad que rodea al cambio de régimen es, en sí misma, un factor que afecta su eventual desenlace. En comparación con los períodos de "orden" característicos del apogeo de la dominación autoritaria, la incertidumbre y la falta de rumbo implícitas en los movimientos que procuran un alejamiento de tal estado crean la impresión de "desorden". Y algunos comparan nostálgicamente esta impresión con el pasado, soslayando (o lamentando) que la transición reaviva precisamente aquellas virtudes que el régimen anterior había suprimido: la creatividad, la esperanza, la expresión del propio ser, la solidaridad y la libertad.

El tercer tema se vincula estrechamente con el que acabamos de mencionar. Al estudiar un régimen político arraigado es posible basarse en categorías económicas, sociales, culturales y partidarias comparativa-

mente estables, a fin de identificar, analizar y evaluar las identidades y estrategias de quienes defienden el statu quo y quienes luchan para reformarlo o transformarlo. Entendemos que esta "metodología de la ciencia normal" es inapropiada para abordar situaciones de rápido cambio, donde esos mismos parámetros de acción política se encuentran en transformación permanente. Y esto incluye los procesos de transición desde la dominación autoritaria. La expresión cada vez más libre de los intereses e ideales luego de la liberalización, las variantes y desplazamientos en la configuración del poder y de los beneficios dentro del régimen autoritario, así como el alto grado de indeterminación de las interacciones, estrategias y resultados, son (entre otras características que luego examinaremos) motivos decisivos, que nos hablan de la inadecuación de los conceptos y enfoques de la ciencia social "normal" para entender tales situaciones. En estos procesos de transición, en muchos casos y con referencia a muchos temas, es casi imposible especificar *ex ante* qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa. Más aun, casi todo lo que uno puede decir es que, en esos momentos y opciones cruciales de la transición, es probable que la mayoría de los actores "estándar" (si no todos) estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por ende sean incapaces de emprender una acción colectiva coherente. Es probable también que esos actores sufran cambios significativos al procurar responder al mudable contexto que les presentan la liberalización y la democratización.

Creemos, pues, que este tipo de situaciones deben analizarse con conceptos políticos singulares, por más que están vagamente delineados y sea difícil establecerlos con precisión. Esto no pretende ser un credo metodológico que abogue por el uso exclusivo de conceptos "estratégicos", que otorguen fuerte peso al cálculo político y a las reacciones inmediatas frente a los procesos en curso. Más bien lo que hemos intentado es crear herramientas conceptuales razonablemente adecuadas para abordar las opciones y procesos en los que toda premisa acerca de la relativa constancia y predictibilidad de los parámetros sociales, económicos e institucionales (y, por lo tanto, de su poder descriptivo y explicativo) resulta patentemente inadecuada.

Tampoco pretendemos negar el efecto causal que tienen a largo plazo los factores "estructurales" (incluidos los referidos a la macroeconomía,

la clase social y el sistema mundial). Repitamos esto, ya que no quisiéramos que se nos entendiera mal: ésta es nuestra manera de reconocer el alto grado de indeterminación presente en situaciones en que los sucesos inesperados (la "fortuna"), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión en torno de los motivos e intereses, la plasticidad y aun la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de determinados individuos (la "virtud"), son con frecuencia decisivas en la determinación de los desenlaces. No implica negar que los factores macroestructurales siguen "allí" presentes, como veremos en varios puntos de este volumen. En ciertas etapas de la transición, en relación con ciertas cuestiones y actores, esas amplias estructuras se interponen en la conducta de los grupos e individuos; pero aun esas mediaciones son más vagas y su repercusión es más indefinible que en circunstancias normales. Los cálculos políticos inmediatos, en los que aquí pondremos el acento, no pueden "deducirse" de tales estructuras ni pueden "imputarse" a ellas —salvo quizá como un acto de fe equivocado.

Los participantes en este proyecto coincidieron en sus comienzos en que la motivación que los guiaba (y que guía ahora la publicación de sus resultados) era de índole práctica tanto como intelectual. En este último sentido, el desafío consistía en indagar un tema tan interesante como poco explorado, aprovechando el generoso apoyo del Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson para Investigadores de la Smithsonian Institution, y la buena disposición (sin precedentes) que mostró esta entidad para reunir a un grupo de distinguidos estudiosos de Estados Unidos, Europa y América latina. Por el lado de la "praxis", creemos que al exponer el "estado de nuestra ignorancia" actual, enriqueciéndolo con nuestras reflexiones sobre problemas y opciones típicos y con algunas generalizaciones acerca de procesos típicos, brindamos un instrumento útil (fragmentos de un mapa más amplio) para todos aquellos que hoy o en el futuro quieren aventurarse por el incierto camino que lleva a la construcción de formas democráticas de organización política. Todos los que hemos participado en este proyecto confiamos en que al menos pueda contribuir a que los activistas y los estudiosos efectúen un análisis mejor informado y más discriminativo sobre las capacidades potenciales, dilemas y limitaciones que involucra el complicado proceso de derrumbe de la dominación autoritaria y su *posible* reemplazo por una democracia política.

Capítulo 2

DEFINICION DE ALGUNOS CONCEPTOS (Y EXPOSICION DE ALGUNAS PREMISAS)

Una de las principales dificultades que enfrentamos en nuestro esfuerzo colectivo fue crear un lenguaje común para la indagación entre estudiosos que tenían antecedentes bastante heterogéneos. Si bien no pretendemos haberlo resuelto por completo (muchos vocablos continúan siendo utilizados en forma diversa en los capítulos que componen estos volúmenes), los participantes acordaron la significación de ciertos conceptos claves, y al hacerlo expusieron algunas premisas comunes. Trataremos de rescatar esto en las páginas que siguen.

Transición

Entendemos por "transición" el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro[1]. Si bien nosotros y nuestros colaboradores dedicamos alguna atención al período posterior (o sea, el de consolidación), generalmente nos detuvimos en el momento en que ya se había instalado un nuevo régimen, sea cual fuere su naturaleza o tipo. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por

satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes. La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

Liberalización

Hemos denominado "liberalización" al proceso de redefinir y ampliar los derechos. Un índice del comienzo de la transición es que ella desencadena una serie de consecuencias, a menudo no deliberadas, que desempeñan un importante papel en determinar eventualmente los alcances y extensión de dicho proceso. Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.

Aun admitiendo que esta complicada serie de garantías probablemente nunca es respetada de manera total e incondicional por las autori-

dades públicas de ningún país, y que su contenido es modificado con el curso del tiempo, el desplazamiento a lo largo de este derrotero, por esporádico e irregular que sea, constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

Como observa Adam Przeworski en su capítulo del volumen 3 de esta serie, dichos movimientos tienen por efecto reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva. Esto, a su vez, tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos actores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo. No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos "espacios" para la acción liberalizada, si bien la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva. Tampoco son irreversibles los avances en estos dominios.

Por el contrario, una característica de esta primera etapa de la transición es que depende en forma precaria de las facultades del gobierno, que siguen siendo arbitrarias y caprichosas. No obstante, si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación. Esto nos lleva al vínculo entre la liberalización y el tema que más nos preocupa en nuestro análisis, la democratización.

Democratización

El principio rector de la democracia es el de *ciudadanía*. Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la *obligación* de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el *derecho* de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración.

Gran variedad de normas de decisión y de procedimientos participativos han pretendido encarnar este principio de ciudadanía. Las instituciones reales de la democracia han presentado considerables diferencias a lo largo del tiempo y en diversas organizaciones políticas. No hay un conjunto único de instituciones o normas específicas que por sí mismo defina a la democracia, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario, la representación territorial, la soberanía legislativa o la elección de un poder ejecutivo por el voto popular. De hecho, muchas instituciones que hoy se consideran singularmente democráticas se establecieron en un comienzo con propósitos muy distintos y sólo luego fueron incorporadas dentro de la definición global de democracia (p. ej., los parlamentos, partidos, gobiernos mixtos, grupos de intereses, acuerdos consociativos, etc.). La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque a raíz de la existencia de ciertos "modelos" prominentes y de la difusión internacional, es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno de ciertos "procedimientos mínimos" como elementos necesarios de la democracia política. El voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, así como la rendición de cuentas del poder ejecutivo, parecen formar parte de un consenso de esa índole en el mundo actual. Por otro lado, hay instituciones que podrían considerarse menos esenciales, o ampliaciones experimentales del principio de ciudadanía en democracias más avanzadas o "completas", como la responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso irrestricto a la información, la limitación de los mandatos sucesivos, las medidas adoptadas para mantener padrones permanentes o para emitir el sufragio por correspondencia, la obligatoriedad del voto, etc.

Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (p. ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e

instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.).

Como ocurre durante la liberalización, estos procesos no parecen seguir una secuencia lógica, aunque pueden discernirse ciertas pautas regionales y temporales. Tampoco es irreversible la democratización; en verdad, todos los países a que se ha hecho referencia en estos volúmenes han gozado en el pasado de algunas de estas normas y procedimientos, de modo tal que su recuperación suele ser una meta importante, tanto como su extensión y expansión.

Apuntes sobre la interacción entre liberalización y democratización

Tal como las hemos definido, la liberalización y la democratización no son sinónimos, aunque ha habido entre ambas una estrecha relación histórica. Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo (a saber, las llamadas "democracias populares"). Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulada y retaceada según la conveniencia de los gobernantes. Empero, en el curso de la transición ambas pueden no darse simultáneamente. Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios *sin* alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión a gobernar; en la bibliografía, a veces a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de "democracia tutelar". En nuestros análisis nos hemos referido a tales casos como "autoritarismo liberalizado" o "dictablanda". A la inversa, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda

de la deliberación colectiva, bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos (o se creen otras nuevas), a quienes estiman poco preparados para gozar plenamente del status de ciudadanos, o suficientemente peligrosos. Para estos casos hemos acuñado la expresión "democracia limitada" o "democradura". Basándonos en estas distinciones, aventuramos las generalizaciones siguientes:

1. La liberalización es una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede medírsela de acuerdo con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda y según el grado en que las personas y grupos pueden obtener una rápida y eficaz protección contra eventuales transgresiones.

2. También la democratización admite gradaciones, aunque nuevamente nos resulta difícil especificar, fuera de los diversos contextos nacionales y épocas, qué reglas y procedimientos son más o menos democráticos. Empero, en la creación de una democracia *política* (o sea, la que limita la aplicación del principio de ciudadanía a las instituciones públicas de gobierno), hay dos dimensiones que parecen importar particularmente. Una de ellas está referida a las condiciones que restringen la competencia partidaria y las opciones electorales —p. ej., la proscripción de ciertos partidos políticos o corrientes ideológicas, la fijación prohibitiva de altos umbrales para su formación, la restricción de las candidaturas admisibles, la manipulación fraudulenta de las jurisdicciones electorales y la representación exagerada de ciertos distritos e intereses, y/o la limitación de los medios financieros que se otorgan a los partidos. La otra dimensión tiene que ver con la creación eventual de una "segunda franja" de mecanismos de consulta y decisión, más o menos explícitamente destinados a eludir la responsabilidad frente a los representantes elegidos por el pueblo, colocando fuera de su alcance algunas cuestiones (p. ej., creando organismos paraestatales autónomos, asambleas corporativas y/o acuerdos consociativos). La democracia misma puede ser una cuestión de principio, pero la democratización implica llevarlos a la práctica mediante normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos a menudo trascienden su significación en apariencia microscópica.

3. Puede haber liberalización sin democratización.[2] Es posible que se otorguen garantías fundamentales y a la vez se impida a los individuos o grupos participar en elecciones libres, dar a conocer su opinión acerca de las medidas oficiales y/o ejercer los derechos que harían a los gobernantes razonablemente responsables hacia ellos. Esto suele justificarse sobre la base de que los sujetos "inmaduros" necesitan una tutela antes de poder ejercer plenamente sus responsabilidades ciudadanas. No obstante, los casos estudiados en estos volúmenes sugieren que una vez concedidos algunos derechos individuales y colectivos, cada vez se vuelve más difícil justificar que se los sustraiga a otros. Por lo demás, a medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización. Una de las principales incertidumbres de la transición es si estas demandas serán lo bastante fuertes como para generar dicho cambio, pero no tanto (o no tan prematuras, en lo que respecta al campo de fuerzas existente en un momento cualquiera de la transición) como para provocar una regresión autoritaria.

4. En todas las experiencias examinadas, el logro de la democracia política fue precedida por una liberalización significativa, aunque inestable. Por cierto, en algunos casos (Portugal y Grecia) la transición fue tan rápida que aquélla y ésta resultaron casi contemporáneas; pero aun así, importantes derechos individuales y colectivos se efectivizaron antes de convocar a elecciones libres, organizar una efectiva representación de los intereses y someter la autoridad del poder ejecutivo al discernimiento popular. Por lo tanto parece útil conceptualizar la transición global como una suerte de "doble corriente" en que estos dos subprocesos interactúan a lo largo del tiempo, cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas. Si el desenlace es favorable (o sea, en caso de llegar a establecer una democracia política viable), sin duda ambos quedan ligados entre sí.

5. Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, podemos localizar el *terminus ad quo* de nuestra indagación en el momento en que los gobernantes autoritarios (o, con mayor frecuencia, alguna fracción de ellos) anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección, y sus declaraciones resultan creíbles para la población. Con anterioridad,

puede haber un cierto grado de liberalización de facto, especialmente contrapuesta a los "excesos" arbitrarios que suelen caracterizar en lo inmediato a una toma autoritaria del poder, pero es probable que esto sea función de las circunstancias, de la falta de cuidado o lisa y llanamente del cansancio de los agentes represivos. Lo que importa no es meramente que los gobernantes expresen su conciencia subjetiva en cuanto a que algo debe cambiar (a menudo con una coda a lo Lampedusa: "para que todo siga igual..."), sino la forma en que este anuncio es recibido por otros. Dicho de otra manera, el propósito liberalizador debe ser lo suficientemente creíble como para provocar un cambio en la estrategia de los demás actores. Esto permite excluir de la problemática de la transición aquellas medidas adoptadas por los gobernantes autoritarios ya sea para ratificar al régimen o para transformar sólo algunas de sus características, por más que adopten la forma de una "consulta popular". Un ejemplo es el plebiscito propuesto por Pinochet en Chile en 1980; aunque esta estrategia puede tener resultados contrarios a los fines perseguidos, como ocurrió con el plebiscito llevado a cabo en Uruguay y, de un modo algo diferente, con la sorpresa electoral de 1974 en Brasil. Este criterio también nos permite identificar las transiciones abortadas, en las cuales la proclamada intención de proteger ciertos derechos es, o bien negada luego por sus propios propugnadores, o bien anulada por otras facciones rivales dentro del régimen.

6. Una de las premisas de esta manera de concebir la transición es que es posible y conveniente que la democracia política se alcance sin una movilización violenta y sin una discontinuidad espectacular. Virtualmente siempre está presente la amenaza de violencia, y hay frecuentes protestas, huelgas y manifestaciones; pero una vez que se adopta la "vía revolucionaria" o que la violencia se difunde y se vuelve recurrente, las perspectivas favorables a la democracia política se reducen de manera drástica. Si empleamos las expresiones sugeridas por Schmitter en su ensayo inicial para la instauración y consolidación de la democracia, parece más propicia una "transferencia de poder", en que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una "entrega del poder", en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que un "derrocamiento de los que ocupan el poder" a manos de antagonistas implacables.[3] En la mayoría de los casos que

aquí estudiamos, este último esquema resultaba simplemente imposible, a despecho de los ocasionales actos de terrorismo e insurrección armada, dada la capacidad militar de que gozaban los gobernantes y la renuencia de la población a apoyar una aventura tan costosa e incierta. Nicaragua fue la excepción entre todos los casos debatidos en nuestra conferencia de 1980, donde Richard Fagen sugirió los motivos por los cuales el régimen de Somoza no dejaba virtualmente ninguna otra alternativa para su transformación.[4] El capítulo dedicado a Gianfranco Pasquino a Italia a fines de la Segunda Guerra Mundial muestra que, aun en un caso en que se produjo una insurrección armada cuyos partidarios controlaban porciones sustanciales del país, la decisión de no ir más allá (la famosa "Svolta di Salerno" de Togliatti) introdujo una diferencia decisiva en dicha transición.

Socialización

El advenimiento de la democracia política es el *terminus ad quem* predilecto de nuestros esfuerzos interpretativos, pero no es el fin de las luchas en torno de la forma y fines de la política. Como aduce Przeworski en su capítulo, la democracia institucionaliza la incertidumbre no sólo con respecto a las personas y grupos que ocuparán posiciones de autoridad, sino también con respecto a las aplicaciones que eventualmente se dará a ésta. En cierto sentido, la transición hacia una democracia política marca la posibilidad —pero de ningún modo la inevitabilidad— de otra transición, ya que el principio del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan las opciones colectivas no conoce límites intrínsecos, salvo aquellos fijados en un momento dado por la tradición, los saberes heredados, los convenios explícitos o la existencia de un poder contrarrestante. Tocqueville fue, quizás, el primero en captar las poderosas implicaciones de este hecho, y en vislumbar la posibilidad de que una vez aplicado a los procedimientos del gobierno público, podría luego también extendérselo en dos direcciones: 1) para abarcar otras instituciones sociales "privadas"; 2) para demandar el logro no sólo de una igualdad meramente formal de oportunidades, sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios.

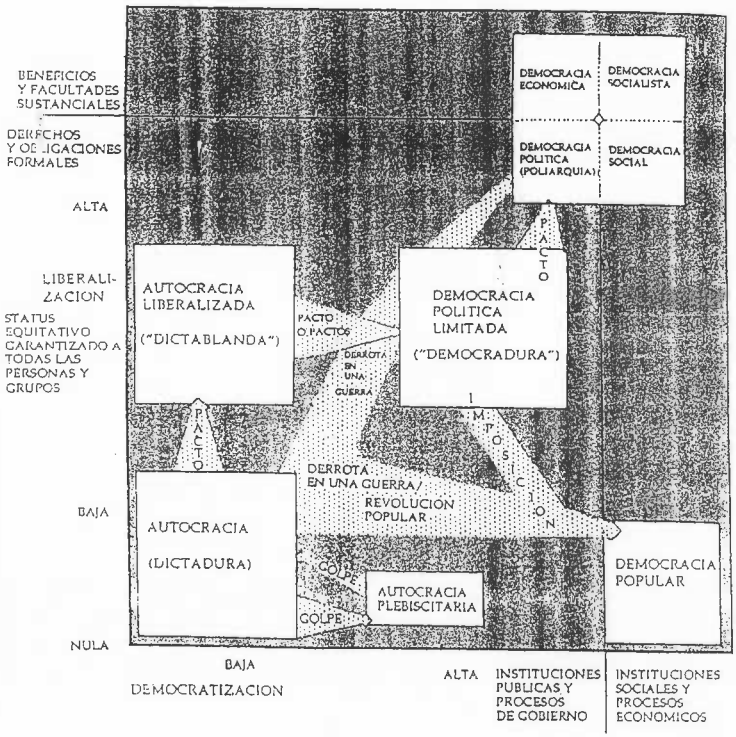
A riesgo de que este término se confunda con otros de sus usos en las

ciencias sociales, hemos denominado "socialización" a esta "segunda" transición. También ella involucra una doble corriente, es decir, dos procesos independientes pero interrelacionados. Uno de ellos, que algunos rotulan "democracia social", consiste en convertir en ciudadanos —vale decir, en actores dotados de iguales derechos y obligaciones para decidir qué acciones deben emprender las correspondientes instituciones— a los obreros en las fábricas, los estudiantes en las escuelas y universidades, los miembros de asociaciones de intereses, los adeptos de los partidos políticos, los beneficiarios de las prestaciones estatales, y aun los creyentes de las diversas iglesias, los consumidores, la clientela de los profesionales, los pacientes en los hospitales, los usuarios de parques públicos, los hijos en las familias, etc., *ad infinitum*. El otro proceso, que a veces se asocia a la expresión "democracia económica", se refiere al suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad: ingresos monetarios, bienes materiales, educación, salud, vivienda, información, tiempo de ocio, y aun autonomía, prestigio, respeto y posibilidades para la autorrealización. La presencia o logro simultáneo de ambas cosas es lo que aquí llamamos "socialización", la cual continúa siendo una enorme esperanza para muchos actores. Que estos procesos sean, o puedan llegar a ser, compatibles entre sí —que una participación equitativa en las unidades de acción social entrañe una distribución equitativa de los beneficios obtenidos a partir de las elecciones colectivas, y viceversa— es, sin duda, una de las grandes preguntas sin respuesta que nos plantea nuestra época. Ciertamente, tanto la experiencia del moderno "Estado asistencial" [*welfare state*] como la del "socialismo real vigente" muestran que una mayor igualdad en el suministro público de servicios y en la disponibilidad de bienes no siempre fomenta una mayor participación ciudadana —y aun conduce en algunos casos a la pasividad de los beneficiarios, a la creación de estructuras clientelistas, y a la dependencia respecto de los expertos y administradores—. A la inversa, un alto grado de participación en ciertas instituciones (a través de mecanismos tales como los consejos obreros y los foros corporativos) puede aumentar, en lugar de disminuir, la desigualdad general en los beneficios obtenidos, en la medida en que cada sector o unidad procura un rendimiento máximo para sí y traslada el costo a los demás.

Para nuestros fines, el objetivo persistente (aunque remoto) de la so-

cialización tiene doble importancia. Por un lado, el logro de una combinación relativamente estable de liberalización y democratización (lo que Robert Dahl ha llamado "poliarquía")[5] puede tener como efecto el congelamiento de los acuerdos sociales y económicos existentes. Esto es evidentemente lo que ocurre cuando la base del compromiso descansa en el mutuo reconocimiento de la proporción del ingreso y los derechos de propiedad que a cada uno le corresponden. Por otra parte, la aspiración al socialismo lleva a algunos a esperar que la transición desde la dominación autoritaria conducirá, en un lapso comparativamente breve, a la obtención de amplios y sustanciales beneficios para todos y la abolición de los acuerdos no democráticos que aún persistan en las entidades privadas y semipúblicas. En el mundo contemporáneo, estas dos transiciones (hacia la democracia política y hacia el socialismo) se hallan simultáneamente en el orden del día. Siempre habrá "sectores radicalizados" que aboguen por la conveniencia de saltar a la última de estas fases sin detenerse en la primera, así como "reaccionarios" que aduzcan que, si la sociedad transita hacia la primera, se deslizará inevitablemente por una pendiente que la llevará a la segunda.

Dentro de este contexto, todo lo que podemos hacer es reafirmar nuestra presunción previa de que la democracia política es, per se, una meta digna de alcanzarse, aun a expensas de renunciar a caminos alternativos que parecerían prometer beneficios más inmediatos en términos de socialización. No sólo la probabilidad de éxito de estos últimos es mucho menor, y mucho mayor la de que promuevan una regresión autoritaria, sino que además emprender dichos caminos parecería exigir, al menos en el ínterin, la instauración de un régimen autoritario popular que difícilmente habrá de respetar las garantías de la liberalización o los procedimientos de la democracia política. Aun dejando de lado la previsible reacción de los poderes externos frente a los países que adoptaran ese camino (véanse al respecto los argumentos formulados por Laurence Whitehead en el capítulo 1 del volumen 3 de esta serie, así como las acciones emprendidas en la actualidad por Estados Unidos para "desestabilizar" la revolución nicaragüense), no es en modo alguno claro que esa "vía revolucionaria" tenga a largo plazo más éxito que un cambio procesado de manera gradual y consensual, con vistas a volver compatible la socialización con los valores que encarnan la liberalización y la democracia política.



Para mayor facilidad del lector, hemos procurado presentar gráficamente en la figura 2.1 el "espacio propio" que involucra la interacción entre la liberalización y la democratización, así como su posible reemplazo por la socialización. El área que más nos interesa en este volumen está limitada, en la dimensión vertical, por los derechos y obligaciones individuales y colectivos, y en la horizontal, por las instituciones públicas y los procesos de gobierno. Dentro de esa área, podemos identificar dos configuraciones de regímenes intermedios (la "dictablanda" y la "democradura") y varios caminos de transición (que implican la derrota en una guerra, una revolución producida desde abajo o desde afuera, o la negociación a través de pactos sucesivos), todo lo cual se analiza en los capítulos subsiguientes de este libro.

Capítulo 3

APERTURA (Y SOCAVAMIENTO) DE LOS REGIMENES AUTORITARIOS

El problema de la legitimación

En el período interbélico, los gobernantes autoritarios podían aspirar a legitimar su gobierno mediante alguna combinación de las imágenes movilizadoras del fascismo y referencias a formas más tradicionales de corporativismo. Estos regímenes podían presentarse —y de hecho lo hicieron— como soluciones de largo plazo para los problemas de orden político y como la mejor modalidad posible de gobierno para sus respectivas sociedades —en particular en comparación con las democracias parlamentarias, impotentes y divididas, que regían en otros lugares de Europa, y con el régimen prepotente y monolítico de la Unión Soviética—. Los gobernantes autoritarios que surgieron luego de 1945 no han podido basarse en una posibilidad de esta índole. Este es su talón de Aquiles y explica su esquizofrenia ideológica: son regímenes que practican la dictadura y la represión en el presente al par que prometen la democracia y la libertad para el futuro. Así, pueden justificarse políticamente sólo como poderes de transición, mientras tratan de desviar la atención hacia sus realizaciones sustantivas inmediatas, que en el caso típico comprenden el logro de la "paz social" o del desarrollo económico.

Los intentos (con frecuencia aleatorios) de estos regímenes por institucionalizarse chocan con los límites que les impone su propio discurso, límites que en parte vienen fijados por el "mercado de ideas" del mundo contemporáneo y también por las aspiraciones permanentes de sus gobernados. Todo esto implica que la dominación política legítima sólo puede

ser expresión de la soberanía popular o, en casos excepcionales, derivar de un mandato revolucionario en favor de una drástica transformación social. En tales circunstancias, la habitual racha de producción de decretos y de leyes, así como la expansión burocrática, de los regímenes autoritarios, aunque incrementen su capacidad de control (y de represión) en lo inmediato, no es probable que sean consideradas como disposiciones permanentes ni siquiera por los actores sociales cooptados y beneficiados por esos regímenes. En cuanto a los sectores de la población excluidos de estas maniobras y víctimas de ellas, la marca esquizofrénica del régimen les abre un espacio ideológico dentro del cual pueden expresar lo que suele convertirse en su demanda fundamental: la destitución del régimen autoritario y su reemplazo por otro democrático.

Los "duros" y los "blandos"

En este marco debemos analizar las relaciones entre dos grupos que característicamente se presentan en estos regímenes: según la terminología empleada por O'Donnell en el ensayo original que dio lugar a este proyecto, son los "duros" y los "blandos".[1] Los primeros son aquellos que, contra el consenso prevaleciente en este período de la historia mundial, suponen que la perpetuación de un régimen autoritario es no sólo posible sino deseable, cuando no rechazan lisa y llanamente todas las formas democráticas, asumiendo una fachada detrás de la cual puedan mantener incólume la naturaleza jerárquica y autoritaria de su poder. Habitualmente hay varias facciones entre los "duros". Algunos adoptan esta posición por motivos oportunistas, indiferentes a todo proyecto político de largo alcance y preocupados sólo por su propia supervivencia en los cargos y su reparto de los despojos. Si éstos fueran los únicos "duros", la tarea de la transición consistiría en gran medida en determinar el costo que implica ganar su adhesión en el momento adecuado; pero hay un núcleo central de los "duros" formado por aquellos que rechazan en forma visceral al "cáncer" y los "desórdenes" de la democracia, y creen que su misión consiste en eliminar toda huella de dichas patologías en la vida política. Una vez iniciada la transición, y aun después de haber sido establecida la democracia política, es probable que este núcleo de autoritarios incondicionales siga constituyendo la fuente contumaz de los intentos de golpe de Estado y de las conspiraciones.

En cuanto a los "blandos", en la primera fase del régimen autoritario, la fase "reactiva",[2] tal vez sea imposible distinguirlos de los "duros". Al igual que éstos, estarán dispuestos a recurrir a la represión y tolerarán las arbitrariedades del ministerio o del organismo de seguridad correspondiente. Lo que los convierte en "blandos" es su creciente conciencia de que el régimen que contribuyeron a implantar, y en el cual por lo común ocupan cargos importantes, tendrá que recurrir en un futuro previsible a algún grado o forma de legitimación electoral. A esto los "blandos" añaden que, para que su legitimación sea a la larga factible, el régimen no puede esperar demasiado sin volver a conceder ciertas libertades, por lo menos en una medida aceptable a los sectores moderados de la oposición interna y de la opinión pública internacional.

Sin embargo, el ritmo de las primeras tentativas serias de liberalización plantea una paradoja típica, que reduce en gran medida las perspectivas de los que gobiernan durante la transición. Las ocasiones más favorables para intentar la liberalización sobrevienen en períodos en que se reconoce ampliamente el éxito del régimen autoritario, incluidos sus grandes logros económicos coyunturales, y en que los "blandos" confían en que la eficacia del régimen se traducirá, en el curso de la transición, en apoyo popular. Pero en estos períodos es probable que los "blandos" encuentren menos adhesión para sus metas, e incluso que ellos mismos estén poco convencidos de ellas. Si las cosas marchan bien, y no se vislumbran crisis o desafíos importantes, ¿por qué implantar cambios que, de modo inevitable, incorporarán nuevos actores e incertidumbres, por más que el régimen controle estrictamente la liberalización? ¿Por qué arriesgar los "logros del régimen" en aras de las borrosas ventajas de largo plazo que defienden los "blandos"? Este es el argumento típico a que recurren los "duros", los tecnócratas y muchos otros que prefieren seguir gozando de los beneficios de un régimen autoritario inconmovible en contra de los "blandos" —si es que éstos se atreven a expresar en alguna medida sus opiniones ante interlocutores que les son tan poco propicios—. Así, estos regímenes pierden su mejor oportunidad para la liberalización en aquellas condiciones que maximizarían sus posibilidades de ejercer un control estrecho y permanente durante la transición. Desde luego, ha habido regímenes autoritarios (como el de la Argentina entre 1976 y 1983) que difícilmente podían perder dicha oportunidad, ya que a lo largo de todo su ciclo tuvieron muy pocos "éxitos"; pero aun estos regímenes sólo inten

taron la liberalización cuando ya estaban sufriendo alguna crisis seria, percibida por, al menos, algunos de los gobernantes y, lo que es más importante, por todos los opositores.[3]

Sea como fuere, las innovaciones que en un comienzo introduce el régimen al intentar la liberalización rara vez van más allá de consultas muy controladas (y con frecuencia indirectas) y de la restitución de algunos derechos individuales (que no se hacen extensivos a los grupos sociales ni a los partidos de la oposición). Pero aun en esas limitadas condiciones, los "blandos" se distinguen de los "duros" proclamando que algún tipo de democracia es el desenlace necesario del episodio autoritario que "desgraciadamente" debieron imponer. En el vocabulario del ensayo original de Schmitter, comienzan a aceptar la "prescindibilidad" del régimen y sus gobernantes. Pero al igual que los "duros", los "blandos" también están compuestos de diversas corrientes. Algunos ya obtuvieron del régimen autoritario lo que querían y están dispuestos a retirarse, para disfrutar de algunas satisfacciones personales; otros quieren que la transición se detenga en una liberalización limitada que proteja sus cargos o su acceso privilegiado a la autoridad; y aun otros aspiran a posiciones electivas en el régimen emergente, y están listos para asumir los riesgos que conlleva recorrer de vuelta el camino hacia la democracia política.

De este modo, las distintas orientaciones respecto del orden y el tiempo políticos tienen una sutil, pero no desdeñable, importancia, incluso antes de que se inicie la transición. Además, las motivaciones y circunstancias por las cuales un régimen autoritario llegó al poder pueden tener un efecto duradero en su eventual desenlace. Los "duros" suelen gravitar más en las fases iniciales, sobre todo si las amenazas y la crisis anterior fueron muy severas.[4] Esto entraña la tendencia a un uso mayor y más sistemático de la represión, y la probabilidad de que se hagan esfuerzos más amplios para erradicar las instituciones propias de las experiencias democráticas anteriores. No obstante, aun en un contexto desfavorable como ése, los "blandos" terminan reconociendo que en algún momento futuro será indispensable alguna especie de "apertura" política. En ese momento se tendrá que permitir que reingresen a la arena política algunos actores excluidos (aunque se proscriba a los "extremistas" y a los "intransigentes"), y esto será tanto más difícil de lograr cuanto más dura haya sido la represión y la violación de los derechos. Por consiguiente,

incluso en los momentos en que el discurso del régimen parece más monolítico y cohesivo, es probable que ya hayan aparecido elementos diferenciadores, emitiendo ambiguas señales hacia los aliados potenciales y los opositores reales.

El contexto de las aperturas transicionales

Según han puntualizado Philippe Schmitter, Laurence Whitehead y otros, el marco más frecuente dentro del cual ha tenido lugar, en las últimas décadas, una transición desde la dominación autoritaria ha sido la derrota militar en un conflicto internacional. Por otra parte, el factor que tuvo más probabilidades de asegurar un desenlace democrático de la transición fue la ocupación del país por una potencia extranjera que era, a su vez, una democracia política.[5] En cambio, y a despecho del fiasco griego en Chipre y de la sorpresa de la guerra de las Malvinas, una providencial derrota militar parecía una causa improbable en los casos que aquí nos interesan. Italia fue una excepción, y Gianfranco Pasquino muestra que allí cumplieron un papel decisivo la invasión aliada y la ocupación subsiguiente del país. También Portugal representó una excepción parcial, por cuanto el inminente derrumbe de sus pretensiones colonialistas fue un factor preponderante en la caída del régimen autoritario; pero aun allí (según nos indica el capítulo de Kenneth Maxwell), los conflictos y motivaciones internos constituyeron elementos importantes en la incapacidad del régimen para defenderse frente a lo que, después de todo, no fue al comienzo sino un golpe militar llevado a cabo por un pequeño grupo de oficiales jóvenes.

En todos los demás casos, las razones para iniciar la transición derivan fundamentalmente de factores internos. Desde luego, las restricciones ideológicas en el plano internacional tienen algún efecto sobre las percepciones de los actores acerca de la viabilidad a largo plazo de un régimen dado, y la repercusión negativa de un vuelco desfavorable de la economía internacional puede acelerar las cosas. Sin embargo, parece fútil investigar cuál es el factor o contexto internacional que puede instar con seguridad a los gobernantes autoritarios a experimentar con la liberalización, y mucho menos cuáles son los capaces de provocar un predecible derrumbe de sus gobiernos. Aun teniendo en cuenta el efecto de fraca

sos militares como los de la Argentina en las Malvinas o Grecia en Chipre, es más exacto interpretarlos como el resultado de un régimen que, tambaleante y estancado, emprendía una "fuga anticipada" [*fuite en avant*], y no como la causa de que el régimen hubiera llegado a ese callejón sin salida.

En este sentido, nuestras indagaciones adoptan un cariz algo distinto de aquellas que han procurado explicar el advenimiento de los propios regímenes autoritarios cuyo derrumbe (real o potencial) ha sido objeto de nuestro interés. Esto es algo irónico, dado que varios de los participantes en nuestro proyecto (incluido uno de los coautores de este volumen) fueron protagonistas activos en las investigaciones y debates generados por el intento de dar cuenta del surgimiento de esos regímenes autoritarios.[6] Tal vez esto sea una señal de flexibilidad intelectual, o tal vez de confusión teórica; pero a nuestro entender, es básicamente el reconocimiento de que los procesos políticos y sociales no son ni simétricos ni reversibles. Los factores que producen una democracia no son los inversos de los que producen un régimen autoritario; y lo mismo puede aseverarse en cuanto a la consolidación exitosa de cada uno de estos regímenes. Habitualmente las democracias políticas son generadas por conspiraciones que involucran a unos pocos actores (aunque en etapas por lo general posteriores éstos obtengan apoyo masivo para sus esfuerzos) y esto puede conceder especial gravitación a las manipulaciones y especulaciones externas. La liberalización y eventual democratización de los regímenes autoritarios puede tener su aspecto conspirativo, pero también implica, como veremos, un elemento decisivo de movilización y organización de gran cantidad de individuos, con lo cual se atenúa el papel de los factores externos.

Pero el motivo principal de esta asimetría proviene de los temas y premisas que formulamos al comienzo de este volumen, o sea, el alto grado de indeterminación de la acción social y política y la extraordinaria libertad de que puede gozar la acción colectiva, y aun individual, en determinadas coyunturas trascendentales de la transición. La esperanza, las nuevas oportunidades y opciones, la incorporación de nuevos actores, la conformación y renovación de las identidades políticas, la inventiva: todas éstas y muchas otras características del sistema político imperante durante la transición presentan agudo contraste con la modalidad y tono de la política en los períodos que preceden a la quiebra de los

regímenes democráticos. Uno de los argumentos básicos (con el cual coincidimos) de la obra de Juan Linz y Alfred Stepan a la que acabamos de hacer implícita referencia,[7] es que ninguna de estas rupturas del orden democrático era fatal, vale decir, que podrían haber sido evitadas si se hubieran adoptado decisiones estratégicas, y en especial si no se hubieran cometido ciertos errores garrafales. Esto, empero, no contradice el hecho de que ciertos personajes decisivos del período de ruptura parecen, en retrospectiva, como los actores de una tragedia griega, anticipar su destino pero cumplirlo hasta su amargo final, impotentes ya sea para modificar sus solidaridades, alianzas y estilos de conducta, o para controlar los factores internacionales, macroeconómicos, macrosociales e institucionales que llevaron a dicha ruptura. En contraste con ello, las incertidumbres, la carencia de información y los riesgos propios de la transición posterior a la dominación autoritaria tienen como contrapartida un contexto de opciones crecientes (aunque inciertas), de esperanzas difundidas (aunque a menudo exageradas), de innumerables experimentos tendientes a la ampliación de la arena política (aunque rara vez terminen siendo institucionalizados)[8], y múltiples niveles de participación social. Lo que los actores hacen y no hacen parece mucho menos determinado rígidamente por los factores estructurales "macro" durante las transiciones aquí estudiadas, que durante el quebrantamiento de los regímenes democráticos. La desolada impotencia de la mayoría de los actores políticos democráticos en este último caso contrasta agudamente con lo que da su tono característico a muchos momentos de la transición: ese sentimiento exaltado (aunque normalmente muy exagerado) de que el futuro permanece abierto y de que los ideales y decisiones cuentan en igual medida que los intereses creados y las estructuras. Esta fuerte creencia puede incluso constituir por sí misma un factor poderoso, a corto y mediano plazo, para reforzar el alto grado de indeterminación estructural que singulariza dichos momentos.

Dejando de lado estas especulaciones, volvamos a nuestra afirmación de que los factores internos desempeñan un papel predominante en la transición. Más precisamente, aseveramos que no hay ninguna transición cuyo comienzo no sea consecuencia, directa o indirecta, de divisiones importantes dentro del propio régimen autoritario, principalmente las fluctuantes divisiones que separan a los "duros" de los "blandos". Brasil y España son ejemplos de una causalidad directa de esa índole. En esos

dos países, la decisión de liberalizar fue adoptada por elementos predominantes de la alta jerarquía del régimen gobernante frente a una oposición débil e inorgánica. Portugal ofrece una leve variante de este esquema, por cuanto los "propugnadores de la apertura" procedían del escalafón medio de los militares, urgidos por la espontánea movilización popular subsiguiente no sólo a liberalizar, sino a democratizar. En Grecia, Perú y la Argentina alrededor de 1970, la presencia de poderosas fuerzas opositoras en la población civil influyó mucho en la "decisión de efectuar la apertura". De todas maneras, debieron producirse varios golpes y purgas en el gobierno y en las fuerzas armadas antes de que los "blandos" adquirieran suficiente control de los cargos oficiales y militares como para instrumentar dicha decisión.

El momento elegido para la apertura hacia la liberalización tampoco puede correlacionarse de manera predecible con el desempeño de los gobernantes autoritarios en lo tocante a la satisfacción de las metas socioeconómicas. Tanto un relativo éxito como un relativo fracaso han caracterizado estos momentos, si bien es cierto que los estándares siguen siendo altamente subjetivos, y es probable que las evaluaciones de quienes estuvieron dentro y fuera del régimen difieran. La mayoría de los casos se encuentran en algún punto intermedio, pero es interesante contrastar lo ocurrido en Brasil y España, por un lado, con lo ocurrido en Perú, Grecia y la Argentina, por el otro. En estos últimos países, no sólo los opositores sino la mayoría de los integrantes mismos del régimen llegaron a la conclusión de que la experiencia autoritaria era un resonante fracaso, aun medida por los propios patrones fijados por el régimen. Los opositores se vieron estimulados a actuar a raíz de ese evidente fracaso. Los grupos gobernantes, incluidas las fuerzas armadas, fueron perdiendo cada vez más la confianza en su propia capacidad y se vieron hondamente fragmentados por sus recriminaciones mutuas acerca de quién era el responsable del fracaso. Los mediadores ya no estaban dispuestos a arbitrar en las discrepancias para mantener unidas las coaliciones. Frente a esto, los gobernantes autoritarios buscaron una rápida "salida política", lo cual dio amplia cabida a los "blandos", para quienes parecía menos riesgoso lanzar al país hacia la liberalización y aun la democratización, que continuar batallando inflexible e ineficazmente contra una creciente marejada opositora, alimentada por las defecciones en las filas del régimen.

En contraste con ello, los regímenes autoritarios que habían tenido un relativo éxito y que enfrentaron una oposición menos activa y agresiva optaron por la transición con mayor grado de autoconfianza. Seguros de que reunirían una cómoda mayoría, procuraron mediante una corroboración electoral la legitimación popular de lo que siempre fue el problema del manejo interno más sensible para todo gobernante autoritario, a saber: la sucesión de las máximas autoridades del poder ejecutivo. Además, esperaban ser vistos con buenos ojos por la opinión pública internacional si se atenían a sus declaraciones originales de preparar al país para un retorno a la democracia. Cierto es que, como ya apuntamos, dichas decisiones suelen disfrazar importantes y crecientes tensiones dentro de la coalición gobernante, según muestran los capítulos de Luciano Martins y Fernando H. Cardoso con respecto a Brasil, prácticamente desde los comienzos del régimen. No sólo algunos militares brasileños prefirieron la liberalización a raíz de su propio faccionalismo, sino que a comienzos de la década del setenta una parte de la burguesía optó por una democratización limitada debido a su preocupación por la expansiva y creciente autonomía de los organismos estatales que acompañaron al crecimiento económico en la década autoritaria precedente. En España, una clase empresarial análogamente favorecida por el régimen autoritario, estaba también preparada para brindar su apoyo a la transición, tanto más cuanto que ésta era un requisito para su eventual ingreso a la Comunidad Europea —aunque el momento exacto en que esto habría de suceder dependía de un suceso concreto, la muerte de Francisco Franco—. Pero aun con estas peculiaridades, sigue en pie esta afirmación general: los regímenes que se autoconsideraron exitosos fueron aquellos en los que la decisión de embarcarse en una transición fue adoptada sin un alto grado de diferencias internas anteriores o de presiones externas.

Como señala O'Donnell en la "Introducción" al volumen sobre América latina de esta serie, el régimen autoritario militar-populista de Perú tenía objetivos y bases sociales muy distintos de los de las otras experiencias aquí examinadas. Además, sólo aplicó un grado moderado de represión e introdujo pocos cambios en las pautas habituales al respecto. Análogamente, el experimento burocrático autoritario que se inició en la Argentina en 1966 se caracterizó por un bajo nivel de amenazas previas, el papel ambiguo del peronismo y los sindicatos en su apoyo inicial al golpe militar, y las altas expectativas de que sería comparativamente

fácil alcanzar la "paz social" y el desarrollo; de ahí que el nivel de represión fuera relativamente bajo.[9] En ambos casos, los fracasos de las políticas adoptadas generaron insatisfacción general y el régimen perdió control de las medidas sucesivas que debían tomarse durante la transición y de la oportunidad en que debía hacérselo. Esto sugiere que ahí donde el disenso es alto y baja la confianza del régimen en sí mismo, a menos que se aumente el costo de organizarse colectivamente (o sea, a menos que los "duros" estén dispuestos a invertir cada vez más en represión lo cual bien puede constituir una propuesta autodestructiva), la transición será impuesta por una oposición movilizada. En tales casos, es probable que esta última tenga un grado comparativamente alto de influencia en las normas y problemas de la transición. A la inversa, ninguna transición puede ser efectuada exclusivamente por los opositores a un régimen que conserva su cohesión, capacidad y disposición a aplicar medidas represivas: los únicos desenlaces probables de esas situaciones son la perpetuación en el poder o la lucha armada revolucionaria. Por otro lado, allí donde el costo del disenso es bastante bajo, pero en cambio es bueno el rendimiento objetivo y alta la confianza subjetiva del régimen, no es probable que se produzca la transición, y si se produce se limitará inicialmente a aquellas normas y cuestiones que los gobernantes autoritarios piensan que pueden controlar.

Ninguna de estas generalizaciones excluye la posibilidad de que existan "accidentes sobre la marcha" incluso en las transiciones más cuidadosamente planeadas, en especial en lo tocante a resultados electorales. Pese a ello, el escenario autogenerado con un régimen confiado en sí mismo, difiere del inducido por la oposición en dos aspectos claves: 1) la secuencia, ritmo y alcance de la liberalización y la democratización tienden a quedar bajo un control más firme de los gobernantes (y, por ende, se producen con más lentitud y con una incertidumbre menos generalizada); y 2) las fuerzas sociales y políticas que apoyaron al régimen autoritario tienen mayor chance de jugar un papel electoral y de representación significativo en el régimen posterior.

El legado preautoritario

Otro importante elemento diferenciador de los casos expuestos en estos volúmenes concierne al grado en que han sobrevivido las instituciones

representativas del período anterior al autoritarismo (partidos políticos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, entidades autónomas, gobiernos locales). En algunos casos, la longevidad de dichos regímenes y/o la implacabilidad con que erradicaron a las instituciones políticas nacionales y las autonomías locales implicaron que durante la transición se estuviera casi ante una *tabula rasa*. Portugal es un caso ilustrativo, y Manuel Antonio Garretón aduce en su capítulo que una situación similar podría presentarse en Chile aun si sobreviene una liberalización-democratización de la dictadura de Pinochet. En otros casos, por lo común de menor duración, las estructuras e incluso el personal heredados de períodos democráticos anteriores mostraron una sorprendente capacidad de resurrección. Perú y Brasil son ejemplos de ello. Aun en Italia, donde los fascistas estuvieron en el poder durante más de veinte años, el rey, las fuerzas armadas y hasta el Gran Consejo Fascista desempeñaron un papel decisivo, para bien o para mal, en lo tocante a asegurar cierta continuidad al período de transición, como lo muestra Gianfranco Pasquino. En España tuvieron fundamental importancia las instituciones y leyes del régimen franquista, enraizadas en otras experiencias españolas del pasado. Las Cortes, cuyos magistrados no habían cambiado, llevaron a cabo un acto extraordinario: votaron su propia disolución, allanando así el camino para el establecimiento de las instituciones democráticas. Por añadidura, la persona del rey y la institución monárquica fueron esenciales, al crear un eje de apoyo permanente a la transición que fue aceptado por casi todos, considerando que estaba por encima de los partidos, facciones e intereses particulares.

Irónicamente, las experiencias autoritarias, de América latina, más episódicas e incoherentes, así como la de Grecia, parecen haber socavado las instituciones de los regímenes más o menos democráticos que las precedieron, en mayor medida que los autoritarismos ideológicamente más poderosos y antiguos prevalecientes en Italia, España y Portugal. Los regímenes de los países mencionados en primer término habían destruido a menudo las instituciones y costumbres anteriores sin reemplazarlas por formas alternativas de representación, de toma de decisiones o de instrumentación de políticas. Esto quizá testimonie más la mayor flexibilidad de la sociedad civil de Europa meridional que la ineficacia de los gobernantes autoritarios latinoamericanos. Otros factores agregados parecen ser el gran temor al "caos" que precedió a los regímenes auto-

ritarios de América latina, y que en estos países el elemento militar era mucho más fuerte en comparación con Italia, Portugal y aun España, lo cual probablemente los volvió más hostiles a cualquier forma de representación política civil.

En este aspecto Brasil constituye una excepción interesante. Como sucedió en la Argentina, Chile, Perú, Grecia y todos los demás casos recientes de otros lugares, no se emprendió en Brasil un intento serio por crear instituciones netamente autoritarias. Más bien, los generales que gobernaron el país desde 1964 tuvieron el buen tino de hacerlo en gran medida deformando, más que desintegrando, las instituciones fundamentales de la democracia política. Se proscribió a los partidos, pero su cuasi resurrección fue tolerada bajo la rúbrica global de un sistema bipartidario oficial. Si bien el Parlamento fue periódicamente clausurado, y poco hizo en materia de legislación y de ejecución de políticas, funcionó la mayor parte del tiempo y fue adquiriendo gradualmente una autoridad efectiva. Las candidaturas estaban controladas pero se convocó bastante regularmente a elecciones, sobre todo en el plano local, donde la competencia política siguió viva. Así, al producirse las primeras señales de la liberalización o apertura, expresadas en la disminución de la censura en 1972 y el lanzamiento de la convocatoria a elecciones en 1974, ya operaban algunos canales de expresión política orgánica. Cierto es que todo esto estaba cuidadosamente vigilado por el régimen, que se produjeron regresiones cuando hubo resultados electorales "indeseables" (o aun cuando éstos parecían probables) y que la transición avanzó a paso mucho más lento que en otros lugares; pese a todo, el papel de las instituciones representativas fue creciendo de manera permanente, hasta el punto de que los partidos opositores llegaron a contar con una amplia representación en el Congreso[10] y a controlar varias importantes gobernaciones de Estados. No obstante, hasta 1984 se les negó la oportunidad de competir democráticamente por los principales cargos ejecutivos a nivel nacional.

En su mayoría, los restantes casos analizados en estos volúmenes han sido distintos. En ellos, el marco institucional tuvo que crearse casi *ex novo* en un aprendizaje permanente. Los gobernantes autoritarios, que no lograron dar origen a nuevas instituciones o conservar las antiguas, se encontraron frente a un futuro incierto y a dudosas perspectivas en cuanto a proteger lo que a su juicio eran sus intereses vitales. Los opositores al

régimen, que virtualmente no tenían cabida dentro del esquema autoritario de gobierno, y que en algunos casos habían vuelto del exilio para actuar en sociedades que habían experimentado cambios sustanciales, con frecuencia debieron confiar en su precaria identidad política del pasado, en sus viejos lemas o en combinaciones poco imaginativas.

Una vez resuelta la liberalización (por cualquier motivo, y cualquiera sea el grado de control que los gobernantes tengan sobre ella), emerge un factor que pende como una espada de Damocles sobre el posible desenlace: me refiero al temor a un golpe de Estado que no sólo interrumpiría la transición, sino que impondría una regresión hacia un modo de gobierno aun más restrictivo y represivo.

El temor al presente

Si hay una característica común a todos nuestros casos, ella es el temor omnipresente durante la transición, y a menudo mucho después de instalada la democracia política, de que se intente un golpe con éxito. No obstante, salvo en Bolivia, y en el caso más bien especial de Turquía, no sobrevinieron tales golpes militares en las transiciones que hemos estudiado. Hubo, sí, incontables conspiraciones y no pocas tentativas fallidas, pero ninguna de las otras transiciones fue interrumpida por un golpe airoso.

¿Por qué, entonces, se ha prestado tanta atención a este suceso no acaecido, y ha generado tanta angustia? En parte, el propio interrogante nos suministra la respuesta: obsesionados por su probable ocurrencia, las fuerzas contendientes en la transición toman medidas para impedirlo y evitan tomar aquellas que, a su entender, podrían alentarlo. Como es obvio, esta doble negatividad —el golpe que no se produce, y las acciones no efectuadas que podrían alentarlo— es sumamente difícil de examinar en forma empírica, pero hay datos subjetivos, provenientes de los actores mismos, a partir de los cuales se puede comprender mejor este problema decisivo.

La posibilidad de que haya un golpe no es ficticia. En un régimen declinante o ya difunto —y no sólo en los regímenes militares—, muchos grupos inicialmente contrarios a la apertura se vuelven aun más hostiles a ésta cuando comienzan a manifestarse los conflictos e incertidumbres

que genera. Tales actores —los "duros"— temen que la transición y la democracia política conduzcan inevitablemente a un abismo, y están dispuestos a forzar, a toda costa, un retorno a "los buenos tiempos de antaño", aquellos en los que imperaba el "orden", la "paz social" y el "respeto por la autoridad". Por más que conspiren en secreto, su existencia y sus actividades son bien conocidas por los propugnadores y adeptos de la transición; y aunque estos últimos estén divididos en torno de cuestiones sustantivas y de procedimiento, comparten un supremo interés por evitar el golpe. De hecho, esto les proporciona un punto de convergencia crucial, que puede conducir a una cooperación explícita o implícita entre todos ellos.

La amenaza de un golpe plantea difíciles opciones, en especial para quienes propugnan una democratización política cabal. Quizás éstos consideren imperativo impedir o desalentar la movilización y la politización de determinados problemas por parte de aquellos grupos que a mediano y largo plazo podrían ser sus aliados decisivos, pero cuyo accionar podría también constituir el *casus belli* que desencadene el golpe. Ahora bien, ¿cómo harán los que quieren promover la transición para evitar un golpe, sin quedar paralizados de temor hasta el punto de desilusionar a sus partidarios y de reducir su capacidad de dar nuevos pasos hacia adelante? En verdad, si llevan muy lejos esta reacción anticipada, los promotores del golpe habrían alcanzado sus objetivos sin actuar siquiera: la transición quedaría limitada a una liberalización precaria y los opositores al régimen terminarían divididos y engañados. Frente a tal dilema, no parece haber una fórmula correcta para todos los casos y coyunturas, pero importa tener presente el cambiante contexto estratégico. Este es el tema que nos ocupará en las páginas que siguen.

El "póquer golpista"

Lo típico es que al comienzo del período de transición los "blandos" del régimen tengan una "buena mano" con respecto a la oposición, tanto más cuanto que sienten que han logrado sus metas en el pasado. El as que llevan en la manga es la amenaza de que si la oposición se niega a jugar de acuerdo con las reglas que ellos propusieron inicialmente (y que por lo común consisten en una modesta liberalización limitada a los derechos individuales, y en una democratización restringida con límites estrictos

fijados a los participantes y una estrecha agenda de cuestiones políticas admisibles), simplemente anularán la partida y volverán al *statu quo ante* autoritario. Esto tiende a debilitar y dividir a los propugnadores de una democratización mayor. Algunos creen en la amenaza y prefieren evitar el peor de los males, por lo cual deciden seguir el juego de los "blandos". Otros, por el contrario, prefieren correr el riesgo de una confrontación abierta antes que aceptar un resultado tan autolimitado. Pero pese a la fortaleza y a los propósitos iniciales de los "blandos", a la postre se reconocerá que su juego ha sido un *bluff*. Lo que obliga a poner las cartas sobre la mesa es la evidencia cada vez mayor de que si de hecho se produce un golpe los "duros" no sólo tendrán que reprimir a los opositores al régimen, sino también a desembarazarse de los "blandos" que hay entre sus propias filas. Es probable que entonces el faccionalismo del régimen se incremente a punto tal que los "blandos" lleguen a reconocer sus intereses comunes con los opositores —evitar un retorno a un régimen plenamente autoritario—, por más que la transición se extienda más allá de las formas y problemas políticos que en un comienzo ellos trataron de fijar. Además, al continuar la transición, los "blandos" pueden mantener viva la esperanza de que a la larga serán capaces de controlar el proceso y proteger sus intereses. (Esta es la otra cara de la moneda de la incertidumbre propia de la democracia: puede conducir a desenlaces conservadores, autolimitativos, así como a otros progresistas y expansivos.) Por añadidura, si la transición desemboca en la instauración de la democracia, los "blandos" no sólo quedarán protegidos de la acusación de traición que podrían endilgarles los "duros", sino que además la "historia" les reconocerá el mérito de haber conducido al país hacia un futuro más honroso, aunque esto sea discutible. Según puntualiza Albert Hirschman,[11] las pasiones, aun las pasiones virtuosas, pueden ser tan importantes como los intereses; y nosotros agregaríamos a esto que la inquietud por la reputación futura puede ser una motivación tan poderosa como el anhelo de una satisfacción inmediata.

Estos factores dan origen a un sutil pero eficaz (y muy a menudo implícito) "entendimiento de primer orden" entre los "blandos" y los miembros de la oposición prominentemente interesados en la instauración de la democracia política —entendimiento que cimenta eventuales pactos—. Desde luego, esto no significa que estos dos aliados tácitos no sigan batallando entre sí; pero sí implica que sus conflictos tenderán a

atenuarse y a desplazarse más y más hacia las reglas de procedimiento y a las restricciones sustantivas. Una vez que se ha vuelto patente el *bluff* de los "blandos", su manipulación del espectro de un golpe se vuelve menos directa y amenazadora. Aducirán entonces que si la oposición excede ciertos límites, esto fortalecerá la "mano" de los "duros" en sus intentos de golpe y/o en su competición por ocupar dentro de la jerarquía gobernante y militar posiciones decisivas en cuanto al ritmo y magnitud impresos a la transición. Pero, como luego veremos, también esto es muy complicado.

Una de las múltiples paradojas que presenta nuestro tema es que aquellos que inician la transición con la amenaza de un golpe se convierten luego en los principales garantes en contra de ese desenlace. Pero para que esta garantía sea eficaz, no bastan las habilidades y maquinaciones de los "blandos": es decisivo que entre ellos tengan un papel prominente ciertos oficiales muy bien ubicados y que gozan de prestigio profesional. Así como la literatura sobre los golpes militares subraya el cometido de los "hombres decisivos" en coyunturas críticas,[12] así también la literatura (aún inexistente) sobre los golpes que no pudieron concretarse debería poner el acento en la importancia estratégica de los "hombres decisivos" en lo tocante a volver posibles otros desenlaces. Estos oficiales han de apoyar la transición, no tanto por su entusiasmo democrático, como por lo que a su juicio es bueno para las fuerzas armadas. Sea como fuere, el peso que tienen dentro de la institución implica que cualquier golpe tendrá que ser efectuado en contra de ellos, y frente a fuerzas armadas que, por esa misma razón, es probable que estén profundamente divididas. Esto hace que lanzar el golpe sea muy riesgoso y su resultado previsiblemente menos exitoso, en especial si tenemos en cuenta que hay numerosos militares oportunistas en sus opciones políticas, que fundamentalmente quieren estar del lado de los ganadores, y en caso de duda acerca del resultado de la partida, es más probable que se inclinen a apoyar la situación vigente que cualquier alternativa rebelde. Más tarde volveremos sobre este tema.

El ciclo de la movilización

Pero la verdadera importancia de estas opciones internas al régimen y a las fuerzas armadas sólo se puede apreciar cuando se las vincula con

otros sucesos concomitantes en el campo de la oposición. La "apertura", el "deshielo", la "descompresión" de la dominación autoritaria, o como quiera llamárselo, por lo común produce un rápido y agudo incremento de la politización general y la activación popular —"la resurrección de la sociedad civil", como la llamó O'Donnell—. Sin embargo, tarde o temprano esta ola llega a su cresta, según el caso. Se afirma luego una cierta normalidad, a medida que individuos y grupos vuelven a despolitizarse, se quedan sin recursos o se desilusionan, y a medida que otros se desradicalizan, al reconocer que sus esperanzas maximalistas no serán alcanzadas. Y aun hay otros que simplemente se cansan de la movilización permanente y de la intrusión que esto implica en su vida privada. Estas "involucraciones cambiantes"[13] —primero con una vida despolitizada bajo el régimen autoritario, luego con una fuerte y rápida politización en los primeros períodos de la transición, y más tarde con el retorno a cierta forma de ciudadanía relativamente despolitizada (que, como sucedió en España, puede ser temporariamente reactivada en defensa de la democracia a raíz de las amenazas de los "duros")— son típicas de los procesos que estamos estudiando.

La curva en forma de U invertida, representativa del índice de huelgas en el caso español, muestra gráficamente esta pauta, y puede repetirse con muchos otros indicadores de la movilización y protesta en todos nuestros casos. En términos de la estrategia adoptada por los "duros" y los "blandos", estos tres períodos tienen diversa significación. En primer lugar, al comienzo de la transición, antes de que la mayoría de los actores hayan aprendido que pueden actuar con menor costo para sí y para sus partidarios, y por lo tanto, antes de que sobrevenga una explosión opositora, los "blandos" bien pueden estar convencidos (y convencer a otros) de que ellos tienen el control de la transición y son capaces de conservarlo. En tal caso, los "duros" encuentran difícil obtener apoyo, ya que la mayoría de sus adeptos potenciales prefieren aguardar y ver si los "blandos" son capaces de mantener su promesa de retener el control, al par que alcanzan una fórmula política postautoritaria más duradera y aceptable tanto en el plano interno como en el internacional.

En el segundo período, cuando los conflictos y el "desorden" llegan a su apogeo, pueden verse confirmados los peores temores de los "duros" y aumenta su capacidad para reclutar a los "ambivalentes". Parecen estar dadas entonces las condiciones para el golpe que produciría la temida

regresión autoritaria, y los "blandos" se ven forzados, por los motivos ya apuntados, a revelar su predominante interés en impedir ese desenlace. Por otro lado, cuanto mayor sea la movilización y protesta de los opositores, más obvio resulta para los propugnadores del golpe que será necesaria una represión más sistemática y amplia. Esto no implica meramente el retorno al *statu quo ante* sino a una versión muy extrema del régimen autoritario, en la cual, evidentemente, los "blandos" perderán las posiciones de que gozan. Quizás los "duros" no abriguen serias objeciones contra la aplicación del tipo de represión que significa esa regresión autoritaria; pero a tal fin, ellos y sus presuntos partidarios necesitan contar con un elemento que la existencia misma de los "blandos" les niega: un alto grado de cohesión dentro de las fuerzas armadas.

De esto se desprende que, contra los deseos de los "blandos" y el consejo de casi todo el mundo, los opositores al régimen intensificarán su actividad en lugar de disminuirla prudentemente, a medida que se acerca el temido momento del golpe. En particular, propugnarán la diversificación y extensión opositora en toda la sociedad, ya que esto incrementa los costos de la represión percibidos por los "duros". Sin embargo, aquí nos enfrentamos con una de esas intrincadas relaciones sinuosas —si no parabólicas— en que sólo el buen discernimiento político puede poner a prueba los límites de una determinada situación. Si los opositores amenazan la estructura vertical de mandos de las fuerzas armadas, la integridad territorial del Estado nacional, la posición del país en las alianzas internacionales o los derechos de propiedad que están en la base de la economía capitalista, o si recrudece y se difunde la violencia, aun los actores moderados del régimen llegarán a la conclusión de que los costos de la tolerancia son mayores que los de la represión.[14] En tales circunstancias, los beneficios a largo plazo de una eventual liberalización (para no hablar de democratización) les parecerán mucho menos atractivos que la seguridad que les ofrece en el corto plazo un retorno inmediato al régimen autoritario.

A la incertidumbre de esas especulaciones se añade el hecho de que la capacidad para tolerar el desorden y las amenazas varía según las clases y sectores de cada sociedad, y según los períodos históricos. Lo que se considera un "insulto a las fuerzas armadas", un "acto de secesión" o una "amenaza a la propiedad" rara vez es constante. Tampoco es posible determinar a priori de qué manera ciertos sectores sociales interpretarán la

situación y reaccionarán frente a ella. Una condición de clase que parece ineludible para que la transición resulte viable es que la burguesía, o al menos sectores importantes de ella, estime "prescindible" al régimen autoritario, según la expresión de Schmitter, ya sea porque ha sentado las bases para un ulterior desarrollo capitalista o porque ha demostrado su incompetencia para ello. Si la movilización de los opositores al régimen parece ir "demasiado lejos", empero, el régimen autoritario puede, nuevamente, considerarse indispensable, aunque lamentable. Por lo demás, como lo sugiere el estudio de la quiebra de la democracia,[15] la inflexión autoritaria de una gran parte de la burguesía suele ir acompañada de otro síntoma de peligro inminente: la movilización de los sectores medios a favor de un golpe que restaure el "orden" en la sociedad. Esta convergencia de clases, junto con la oportuna inclinación de algunos elementos de las fuerzas armadas, es una condición necesaria, si no suficiente, para que tenga éxito la toma del poder por un gobierno autoritario, en contra, tanto de un régimen democrático como de uno transicional.

Al llegar a la tercera fase, la de una relativa desmovilización, ha aumentado la capacidad de tolerancia de los diversos actores. Los "blandos" e indecisos dentro del régimen ya difunto, así como las clases y sectores sociales que le brindaron su apoyo, han llegado a tolerar los conflictos y demandas, la modificación en las reglas del juego y en los arreglos institucionales, así como niveles y pautas de demandas y de organización populares que jamás habrían aceptado en los comienzos de la transición... y han comprobado que pueden convivir con todo ello. Esta es otra manera de ilustrar que la transición implica modificaciones permanentes, aunque no lineales o irreversibles, en las relaciones de fuerza entre los diversos actores y en las concepciones que éstos tienen acerca de sus propios intereses.

Pero nuestro análisis de este complicado proceso de disuasión, amenaza y aprendizaje no puede avanzar si no abordamos el problema que más contamina el clima ético y político de la transición y que, a raíz de sus reverberaciones dentro de las fuerzas armadas, alimenta los peores temores de una regresión brutal. Me refiero al problema de los actos represivos perpetrados durante el régimen autoritario.

Cómo saldar las cuentas del pasado (sin desbaratar la transición presente)

En los casos aquí analizados, los regímenes autoritarios respectivos aplicaron, al menos durante algún período de su vigencia, una severa y permanente coacción a grandes sectores de la población, y una represión más focalizada y sistemática a aquellos partidos, organizaciones e individuos a quienes consideraron responsables del "caos y la corrupción" anteriores a su toma del poder. Pero por detrás de esta generalización subyacen significativas diferencias entre uno y otro caso.

La primera de ellas gira en torno de que las fuerzas armadas como tales hayan sido o no directamente responsables de la mayoría de los actos represivos. En los regímenes que no tuvieron un alto grado de militarización —como la Italia fascista, Portugal en la época de Salazar o aun España en la época de Franco (donde el gobierno a despecho de sus orígenes en una guerra civil y del papel prominente que asignó a los funcionarios militares, fue adaptándose progresivamente a la vida civil durante la larga etapa de la dictadura)—, las tareas más directas y "sucias" fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares. Estos quizá la "ayudaron" ocasionalmente y miraron con simpatía su accionar, pero sus oficiales pudieron sostener que no estuvieron directamente implicados en tales crímenes. Con esto se vio facilitada su eventual aceptación de una apertura democrática, por dos motivos: 1) tenían menos razones para temer la revancha de los gobernantes civiles que habría afectado sus personas o su integridad institucional; 2) al haber participado menos en el aparato administrativo y funcional del Estado, el ajuste que debieron efectuar en su carrera individual o en sus estructuras profesionales cuando se les ordenó volver a los cuarteles fue menos traumático.

En contraste con ello, los casos de los regímenes autoritarios de América latina y de Grecia muestran un nexo más directo e inequívoco entre las fuerzas armadas y los actos represivos cometidos. Pero también aquí las variantes son significativas. Aunque la separación entre la policía política y los militares resulta, en el mejor de los casos, poco clara, en algunos de ellos (como en Brasil y en Chile) los actos más sucios fueron perpetrados (y en Chile lo siguen siendo) por unidades más o menos especializadas de las fuerzas armadas. Esto impide que los militares puedan

meramente fingir disgusto y atribuir a otros organismos las "infortunadas" atrocidades ejecutadas, pero exime al grueso de los oficiales de una imputación de responsabilidad directa. La situación es peor en la Argentina y Uruguay. Allí la represión alcanzó niveles equivalentes a los de Chile y muy superiores a los de Europa meridional (excepto lo sucedido al término de la Guerra Civil Española). Por otra parte, dicha represión fue "responsabilidad institucional" de las fuerzas armadas, más aun, de muchas de sus unidades operativas, lo cual torna aun más difícil para el grueso de sus miembros desvincularse de los peores actos cometidos por el régimen.

Pero debemos tomar en cuenta aun otros factores. Uno de ellos es la propia magnitud y "calidad" de la represión física —el grado en que se cometieron actos particularmente repugnantes a la moral, y en que padecieron personas a todas luces inocentes—. Cuanto más brutal, inhumana y generalizada haya sido la represión, más amenazados se sienten sus ejecutores efectivos —las instituciones involucradas en ella, y las personas que colaboraron o las apoyaron—, y más tienden a conformar un bloque que se opone a cualquier transición. En caso de que les resulte imposible impedir esta última, se empeñarán en obtener garantías férreas de que en ninguna circunstancia "se resucitará el pasado"; y si no logran dichas garantías, permanecerán como una grave amenaza a la democracia naciente.

A esta observación puede corregírsela con otra más optimista, de la cual es ejemplo el caso español. A medida que transcurre el tiempo se atenúan los recuerdos más amargos, tanto con respecto a los actos cometidos por el régimen como a la oposición que "justificó" sus atrocidades. En tales circunstancias, las personas que participaron en forma directa, o bien se retiraron de la vida pública o bien han sido olvidadas, y los dirigentes de los partidos y grupos representativos de las víctimas pueden instar a los actores políticos a "no escarbar en el pasado", como lo dijo durante un momento estratégico de la transición española Santiago Carrillo, jefe del Partido Comunista. Esto puede menguar los temores de quienes quisieran detener la transición; pero si los agentes de la represión siguen vivos y muy activos, algunos de los protagonistas más violentos y peligrosos del régimen saliente seguirán atrincherados en cargos importantes (como lo destaca muy bien Alain Rouquié en su capítulo).

Así pues, una política clemente parecería la más viable y la menos

azarosa para la democratización cuando la represión fue en un comienzo menos brutal y generalizada, o cuando tuvo lugar hace ya mucho tiempo. Aun así, España y Brasil muestran hasta qué punto llega la sensibilidad frente a esta cuestión, y la facilidad con que ella puede poner en peligro la transición o la democracia que acaba de consolidarse. Grecia es otro ejemplo. Allí, los gobernantes autoritarios cometieron una serie de horribles crímenes, pero fueron menos represivos que los regímenes del Cono Sur latinoamericano. A pesar de todo, los gobiernos civiles posteriores debieron sofrenar sus declarados propósitos de penalizar a todos los oficiales que habían cometido dichos actos, aun cuando (al igual que en la Argentina en los últimos años) ese propósito se veía facilitado por la honda impopularidad de tales oficiales, luego de la derrota militar del ejército en su aventura externa en Chipre. El gobierno de Karamanlis trató de condenar a algunas importantes figuras militares, pero se limitó a iniciar proceso a unas pocas... lo cual hizo que "el otro bando" lo acusara de perpetrar una "farsa" al exculpar a todos los restantes. Sea como fuere, el gobierno debió caminar por una cuerda floja, entre una serie de intentos de golpe y de asesinatos. En otros términos, incluso un gobierno tan impecablemente conservador y anticomunista como el de Karamanlis, tuvo grandes dificultades para aplicar la justicia a lo que era casi una camarilla personal de oficiales de mediana graduación dentro de las fuerzas armadas griegas (a pesar de que éstos habían sufrido una embarazosa derrota bélica).

Tenemos aquí otras de las paradojas de que están plagadas estas transiciones y que las vuelve tan endebles: el lugar y el momento en que más fácil resulta enterrar el pasado, son justamente el lugar y el momento en que es menos importante hacerlo. Por el contrario, cuando estas "cuentas del pasado" tienen mayor peso y un origen más reciente, y cuando abarcan a una gama más amplia de personas, es mucho más difícil y peligroso tratar de saldarlas. Los recuerdos son entonces más intensos, las víctimas (o sus sobrevivientes) y los victimarios siguen vivos aún. Superficialmente, en tales casos, parecería mejor (o al menos más prudente) enterrar el pasado y seguir adelante mirando hacia el futuro; pero con esto se corre el riesgo de provocar justificadas reacciones de indignación, que quizá resulten más difíciles de enfrentar que el espectro de un posible golpe. Estamos así ante una situación de suma dificultad para las opciones éticas así como políticas. La moral no es tan voluble y silenciosa

como cuando Maquiavelo escribió sus expeditivas máximas de prudencia política; los actores de la transición no sólo deben satisfacer ciertos intereses vitales, sino además colmar ciertos ideales fundamentales —ciertas normas acerca de lo que se considere decente y justo—. El consenso entre los dirigentes para enterrar el pasado puede resultar éticamente inaceptable a la mayoría de la población. Todos los casos que nosotros hemos estudiado muestran la intensidad de este dilema,[16] y ninguno nos ofrece una solución satisfactoria.

No obstante, aun en las peores circunstancias —o sea, cuando los hechos han sido graves y recientes, y también ha sido grave y difundida la complicidad de los militares, según ocurrió en la Argentina contemporánea— creemos que la peor solución sería tratar de ignorar el problema. Algunas atrocidades son demasiado inenarrables y permanecen demasiado frescas en la memoria del pueblo como para permitir que se las ignore. Parte del costo de un encubrimiento de esa índole (como observó Alain Rouquié en su capítulo del volumen 3) sería reforzar el sentimiento de impunidad e inmunidad de las fuerzas armadas, y en especial de sus más siniestros elementos. Un segundo costo, más difuso pero no menos decisivo, es que resulta poco imaginable que la sociedad sea capaz de recuperar cierto grado de funcionamiento normal, y brinde apoyo social e ideológico a la democracia política, sin reexaminar de alguna manera los elementos más penosos de su propio pasado. Si se rehúsa a ese enfrentamiento, si la sociedad se niega a purgarse de sus peores temores y resentimientos, no sólo enterrará su pasado sino los propios valores éticos que necesita para su vida futura. Por consiguiente, pese a los enormes riesgos que plantea la estrategia del "menor de los males" en esos casos extremos, ella implica reunir el coraje político y personal como para imponer la acción de la justicia a todos los que han sido acusados de groseras violaciones a los derechos humanos en el régimen anterior. Esto exige implantar el debido proceso legal, que garantice plenamente los derechos de los acusados. Sin duda alguna, el primero de esos juicios constituirá una experiencia traumática,[17] pero es de esperar que pueda dejarse claramente sentado que estos juicios, aun los relativos a las más horribles atrocidades cometidas por los oficiales militares, no implican un ataque a las fuerzas armadas como institución.

Algo aun más fundamental, empero, está en juego en esta modificación de la imagen mesiánica que las fuerzas armadas tienen de sí mismas

como la institución por antonomasia, que interpreta y asegura los más altos intereses de la nación —concepción que ha sido incluso consagrada en la Constitución escrita de algunos países—. Esta concepción, frecuentemente ligada a las ideologías de la "seguridad nacional", implica que las fuerzas armadas tengan un monopolio indiscutible para determinar cuáles son esos intereses, y cuándo y de qué manera resultan amenazados. Esto, a su vez, las "obliga" a intervenir cada vez que suponen que algún partido inaceptable ("subversivo" o "antinacional") está por llegar al poder, o que se ha alcanzado un grado de intolerante "desorden" o conflicto interior, o que habrá de desencadenarse alguna venganza sobre ellas. La nómina de posibles *casus belli* es larga y variada, y rinde tributo a la imaginación de los militares y sus ideólogos civiles, por decir poco.

Esta referencia a los civiles nos recuerda que la desmilitarización no es un problema referido únicamente a los militares. La tradición política de los países que aquí hemos examinado está colmada de políticos y civiles que, negándose a aceptar las incertidumbres propias del proceso democrático, recurrentemente apelaron a las "soluciones" militares, disfrazando sus intereses personales o de grupo por detrás de clamorosas invocaciones al interés nacional; en ningún caso los militares intervinieron sin contar con un importante y activo apoyo civil.

Una de las cuestiones clave de la transición, que perdura cuando ya está bien avanzada la fase de la consolidación democrática, es la forma en que puede transformarse esa autoimagen mesiánica de las fuerzas armadas en cuanto a su rol, y la manipulación que de ella hacen los civiles. La respuesta no sólo depende del modo en que sean castigados los actores (si es que lo son) por sus transgresiones del pasado, sino además de las enseñanzas que cada cual haya extraído de la experiencia autoritaria. Quizás estemos convirtiendo la necesidad en virtud, pero importa señalar que muchas de las transiciones que aquí hemos examinado fueron el resultado de un traumático y obvio fracaso del régimen autoritario precedente. Hay motivos para esperar que en tales casos algunos actores estén ya "vacunados" contra la tentación de proseguir con las aventuras autoritarias, al menos durante un tiempo suficiente (y, nuevamente el tiempo y la oportunidad vuelven a aparecer aquí como dimensiones centrales en nuestra temática) como para que surja la democracia política y pueda dar sus primeros pasos hacia la consolidación.

Quizás aquí encontremos (para cambiar un poco de tónica) una paradoja afortunada: la voluntad de resistir esa tentación será tanto mayor cuanto más resonante haya sido el fracaso del régimen autoritario previo. A la inversa, si la experiencia anterior fue razonablemente exitosa y, por ende, los subsiguientes problemas pueden verosímilmente imputarse a los gobernantes democráticos o a los de la transición es más probable que los actores miren nostálgica y selectivamente hacia "los buenos tiempos del pasado", y estén favorablemente dispuestos a una regresión autoritaria. Esto implica, a la inversa, que una evaluación muy negativa de una experiencia autoritaria a todas luces fallida y altamente represiva, si es compartida por sectores importantes de quienes la apoyaron en su momento, puede constituir una inmunización sutil pero significativa contra los riesgos e incertidumbres que sin duda enfrentará ese tipo de transición. Así pues, si los políticos civiles actúan con habilidad y valentía, tal vez no sea forzosamente suicida que la democracia naciente enfrente los actos más reprensibles de su pasado inmediato.[18]

Cómo desactivar a los militares (sin desarmarlos necesariamente)

Ya hemos sugerido cuáles son algunas de las condiciones necesarias para que las fuerzas armadas encuentren y conserven un status institucional "normal" dentro de una democracia política operativa; de alguna manera debe inducírselas a modificar su autoimagen mesiánica, debe dárseles un papel honroso y meritorio en el logro (aunque no en la determinación) de los objetivos nacionales, y debe volvérselas más impermeables a las incitaciones de los políticos civiles que se vuelven hacia ellas cuando se ven frustrados en la promoción de sus intereses por medios democráticos.

Sólo una prolongada experiencia de parte de los oficiales que en ese momento están en servicio activo, y en especial el esfuerzo concertado para educar a las futuras generaciones de reclutas, podrán producir un cambio de esa índole en el comportamiento y las expectativas políticas. Esto no se dará meramente por una afortunada coalición de fuerzas políticas o por una sagaz distribución de beneficios materiales. Cierto es que pueden implantarse rápidos cambios en la definición jurídico-formal del rol de los militares, tales como reformando las constituciones y leyes

que les asignan el papel de jueces soberanos, o que vinculan dicho papel con instituciones o facultades ajenas a las de un poder ejecutivo responsable ante su electorado (p. ej., el cargo de comandante en jefe); pero no es probable que esto repercuta mucho en esas autoimágenes y actitudes hondamente arraigados de los oficiales.

Tenemos, por otro lado, el papel de las fuerzas armadas en la conducción de las empresas estatales y paraestatales, papel muy amplio en varios de nuestros casos (Brasil, Argentina, Perú y Turquía). Si bien esto plantea la perspectiva de la militarización del Estado y del aparato productivo, cabe aducir que esta involucración puede ser más bien positiva que negativa, sobre todo si las fuerzas armadas desempeñan un rol escaso y apenas justificable en la defensa del país contra agresores extranjeros. Dejemos de lado el interrogante acerca de si en una sociedad determinada los oficiales pueden estar casi exclusivamente calificados para esos cargos gerenciales (tema favorito de la literatura norteamericana sobre "el papel de los militares en el desarrollo", durante la década del sesenta); cabe observar, con un poco de cinismo, que estas actividades pueden ser útiles para ocupar el tiempo e interés de militares en servicio activo y retirados, que, de otra manera, tendrían poco que hacer. Por lo demás, esto los pone en contacto con una amplia gama de fuerzas civiles, mucho mayor que la de los inevitables "golpistas" civiles a que antes nos hemos referido. Aun a riesgo de aumentar el peligro (y el costo) de la corrupción, esta ampliación de los contactos con los civiles puede resultar útil para disminuir la probabilidad de que se realice un golpe militar.

Nuevamente, no podemos avanzar sin trazar algunos distingos entre las diversas situaciones representadas en nuestros ejemplos. La forma y presencia de las fuerzas armadas, así como la naturaleza de su relación con los civiles, difieren mucho de un país a otro. En un extremo tenemos las dictaduras más tradicionales o "sultanistas", en las que las fuerzas armadas son poco más que una guardia pretoriana del déspota. Aun cuando cuenten con armas modernas, como en el caso de Nicaragua, su grado de profesionalización es mínimo; según puntualizó Max Weber, en estos casos los cargos y líneas de mando dependen de los caprichos del "jefe máximo", y los réditos de la carrera militar provienen menos de los sueldos y emolumentos institucionales que de las prebendas que se les adjudican desde arriba o las "utilidades" que extraen directamente de la población. Como agentes coactivos directos del déspota, estos militares son

indiscernibles de una camarilla gobernante, y actúan, más que como *fuerzas* armadas, como *bandas* armadas. Esto hace posible que las milicias revolucionarias planteen un serio desafío a su monopolio de la violencia en un cierto territorio. A ello debe añadirse que dentro de la administración patrimonialista, o incluso "sultanista", del déspota, y si los militares extraen los beneficios de gran parte de la actividad económica del país, suele existir sólo una muy débil burguesía nativa. Este esquema vuelve muy improbable que surja una oposición leal y un proceso político competitivo. La insurrección armada parecería ser entonces la única vía para el cambio de régimen y la eventual democratización.

Sin embargo, en el mundo contemporáneo las dictaduras sultanistas son cada vez más raras. No queda ninguna de ellas en Europa meridional y muy pocas en América latina. Por otra parte, el interés de las potencias mundiales por extender y estabilizar sus respectivas "zonas de influencia" ha incrementado la capacidad de las bandas armadas de estos países, merced a la "ayuda" militar. Distan aun de ser fuerzas armadas profesionales, pero han crecido lo suficiente como para que resulte difícil que una insurrección popular armada tenga éxito. Una vez que los militares alcanzan un nivel mínimo de profesionalización, sólo una grave ruptura dentro de sus filas puede abrir camino hacia una revolución exitosa; pero aun en tal caso, las personalidades y facciones de las fuerzas armadas, aliadas a distintos partidos y grupos, probablemente se conviertan en los principales protagonistas (y antagonistas) de la transición, como lo demuestra el caso de Portugal luego de la "revolución de los claveles rojos" de 1974. No obstante, esto se dio en circunstancias que es difícil que se repitan en otro lugar. Ante todo, como lo subraya el capítulo de Kenneth Maxwell en el volumen 1 de esta serie, las fuerzas armadas portuguesas se hallaban en una situación desacostumbrada, no sólo por su frustrado empeño de defender el imperio colonial del país, sino también por sus esquemas de reclutamiento y promoción de oficiales. En segundo lugar, aun cuando su unidad interna resultó quebrada por el golpe, no hubo en la metrópoli ninguna insurrección civil que pusiera en tela de juicio la supremacía de los militares en cuanto al control de los medios de violencia.

En los otros países que aquí nos ocupan, las fuerzas armadas tienen un grado razonable de profesionalización y una clara supremacía coactiva dentro del territorio que dominan. Los regímenes a los que pertenecen (y

que a menudo las llevaron al poder) son más formalizados y despersonalizados que las dictaduras patrimonialistas o sultanistas. Además, existen en estos casos burguesías nacionales con un hondo arraigo en la estructura productiva. Todos estos rasgos de las clases militares y dominantes vuelven muy improbable el éxito de una vía insurreccional. De hecho, el intento de imponer una alternativa radicalizada por estos medios fue un factor decisivo en el surgimiento de dos regímenes autoritarios cuya eventual transición estamos analizando (Argentina y Uruguay) o el endurecimiento de otro ya existente (Brasil).

Nuestra conclusión empírica (antes propuesta como preferencia normativa) es que para dichos países el único camino hacia la democracia política es la negociación pacífica. basada en la liberalización inicial y en la posterior introducción de las instituciones de sufragio libre, la representación de los intereses y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía —con todos los costos, concesiones recíprocas e incertidumbres que, como luego veremos, este camino entraña—.

Grado de militarización del régimen autoritario

El grado de penetración de los militares en el sistema político y en la sociedad es variable en distintos regímenes autoritarios, así como en los regímenes democráticos que pueden sucederlos. Tal vez el régimen de Franco fue marcadamente militar en sus orígenes, pero para la época de su transformación las fuerzas armadas sólo eran uno de los varios elementos de lo que Juan Linz denominó un "pluralismo limitado".[19] Portugal e Italia estuvieron mucho menos militarizados desde el comienzo. En el otro extremo, el régimen de Argentina a partir de 1976 gobernó institucionalmente mediante las fuerzas armadas, las cuales designaron al presidente (un oficial de alta graduación que, a su vez, estaba estrechamente controlado por una junta militar). Entre estos dos extremos cabe discernir diversas combinaciones. Por ejemplo el régimen autoritario chileno estuvo primitivamente encabezado por Pinochet como un *primus inter pares* junto a los demás oficiales, pero poco a poco se transformó en su dictadura personal. Algo semejante ocurrió con Velasco Alvarado en Perú (1968-1973) y con Onganía en la Argentina (1966-70). En el caso de Brasil, desde 1964 los militares gobernaron con participación civil bastante significativa y sin una personalización de la autoridad, como en

los ejemplos anteriores; sin embargo, altos oficiales se fueron rotando en los más altos cargos ejecutivos, sin que el ocupante del cargo pudiera siempre decidir su sucesor. Estas diferencias tienen importantes repercusiones.

Si las fuerzas armadas no elaboran las políticas del régimen, ni se sienten responsables por ellas, es más fácil que opten por una actitud prescindente en la transición, declarando que lo único que les concierne es proteger sus propios valores institucionales de estabilidad y autonomía, así como el orden público y la seguridad nacional. Permanecerán así relativamente indiferentes ante las reglas emergentes del juego político, la identidad de los actores partidarios y el contenido de las demandas políticas. Cuando la transición es iniciada por regímenes en los que hay una amplia participación militar (y en especial si durante ella hay militares que ocupan los cargos principales del poder ejecutivo), el efecto es más directo e inmediato: los intereses institucionales de los militares (para no mencionar los intereses personales de sus miembros) no pueden dejar de ser afectados por las autoridades civiles subsiguientes, que quizá no simpaticen con esas consideraciones.

La situación es diferente cuando surge del grupo un "caudillo" que asume el comando personal del régimen. Estos individuos no imaginan siquiera que el país pueda seguir adelante sin sus servicios. No ha habido un solo caso de una transición comenzada u orientada por uno de estos caudillos. La única manera de desprenderse de ellos parece ser, o su muerte (Franco y Salazar) o su derrocamiento (Onganía, Velasco Alvarado, Papadopoulos y, quizá dentro de poco, Pinochet). Según este último esquema, los colegas del líder supremo llegan a pensar que su perpetuación en el poder les plantea un serio riesgo. Entre sus especulaciones ocupa un lugar central la percepción en las jerarquías superiores de las fuerzas armadas, de que el contacto prolongado con las tentaciones y conflictos propios del gobierno está provocando el desgaste de su integridad profesional. La corrupción forma parte del problema, pero la inquietud mayor se centra en la politización de los militares mismos. Una vez que las fuerzas armadas llegan a un consenso en cuanto que, a fin de mantenerse en el poder (o sea, a fin de preservar su facultad de intervenir en las cuestiones que le importan), tendrán que dejar el poder (o sea, apartarse de la responsabilidad directa del gobierno), queda allanado el camino para un golpe tendiente a transferir o entregar lo cargos políticos a

civiles. Cuanto más personalista y concentrado haya sido el poder en el régimen autoritario, más fácil les será a los golpistas adjudicar al déspota derrocado y a su camarilla la responsabilidad exclusiva por todos los fracasos y "excesos" del régimen, y menos probable que se sientan institucionalmente amenazados por la transición subsiguiente.

Otro factor que alienta a retirarse del gobierno tiene que ver con los organismos encargados de la represión. Cuando este "instrumento" se usa de manera prolongada e indiscriminada, cualquiera haya sido la participación formal inicial de los militares, las unidades específicamente responsables tienden a desarrollar una creciente autonomía y dominio de recursos. Esto exacerba las antiguas rivalidades entre las armas o servicios de las fuerzas armadas y hace que se produzcan distintas escaramuzas en torno de sus respectivos métodos y jurisdicciones. En dichos conflictos, los organismos de seguridad tienden a prevalecer sobre otras unidades militares más ortodoxas y, por la propia lógica de su tarea, se ven llevadas a aplicar su "experticia" a la vigilancia, intimidación, interrogatorio, secuestro y tortura cada vez más generalizados, abarcando incluso a algunos miembros del propio régimen (o a sus amigos y familiares). La información que así obtienen pasa a formar parte integrante del *arcanae imperii* [imperio secreto] del régimen, y puede ser utilizada en las promociones y líneas de mando. Los oficiales de mentalidad profesional, frente al auge de una fuerza de ese tipo dentro de sus propias filas, tal vez se muestren dispuestos a apoyar a una autoridad civil que sea capaz de tratar con eficacia tales excesos. Si así ocurre, es imperativo que los civiles democráticos acepten (y alienten) el espíritu de profesionalismo corporativo de las fuerzas armadas que les concedió la apertura en primer lugar. Esto implica adecuar las promociones a criterios predecibles y ecuánimes, y aceptar el derecho de las autoridades civiles a controlar tales nombramientos. Seguir esta política es difícil, ya que por un lado las fuerzas armadas demandarán mayor autonomía de decisión como garantía de sus intereses institucionales, y por el otro, ciertas fuerzas políticas civiles querrán entronizar a individuos leales a sus aspiraciones en los altos cargos militares, aunque ello signifique saltear las jerarquías o designar a candidatos menos competentes en lo profesional.

El régimen de transición y la eventual democracia naciente tendrán que hacer frente además a la sensible cuestión de los gastos militares. En

el curso de la transición e inmediatamente después de ella, habrá numerosos reclamos antagónicos en demanda de fondos públicos, y una generalizada renuencia a retribuir materialmente a las fuerzas armadas, a las que muchos, sin duda, sienten como las causantes del desorden de la vida cívica y a menudo también de la economía durante el período autoritario. Quizás hasta resulte tentador desarmarlas o, al menos, reducir sus sueldos, emolumentos y equipos;[20] pero esto entra en pugna con el objetivo de alentar su profesionalización, y puede desencadenar una reacción violenta. No hemos indagado de manera sistemática los efectos de la transición sobre los gastos militares, pero a partir de los datos disponibles tenemos la impresión de que tienden a aumentar, o por lo menos a no disminuir. Lo que parece decisivo no es tanto efectuar concesiones pecuniarias a los militares para deshacerse de ellos, como crear doctrinas estratégicas y capacidades operativas en las fuerzas armadas que les restituyan un papel honroso en la sociedad... y esto cuesta dinero.[21]

Por consiguiente, nuestra conclusión es que existen posibilidades condicionadas para instar a los militares a que dejen el poder e inducirlos a tolerar una transición hacia la democracia. Entre los problemas inmediatos más difíciles de resolver se encuentran la manera de administrar justicia a los responsables directos de los pasados actos de represión, y de establecer cierto grado de control civil sobre las decisiones relativas a la promoción y a la asignación de recursos dentro de las fuerzas armadas. Como ya hemos dicho, a largo plazo los problemas (y las esperanzas) están dirigidos a la modificación gradual de la imagen que los militares tienen de sí mismos como custodios supremos del interés nacional, logrando que abandonen su preocupación por la seguridad interior para adoptar otro papel más verosímil y ortodoxo, el de defensores de la seguridad exterior del país (o de la región).

Si bien mantenemos cierto moderado optimismo acerca de la perspectiva de controlar la conducta de aquellos miembros de las fuerzas armadas que son hostiles a la democracia, el éxito de la transición puede depender, en medida mayor aun, de que ciertos dirigentes civiles y militares tengan la imaginación, la valentía y la voluntad de establecer acuerdos provisorios sobre las reglas y las garantías mutuas.

Capitulo 4

NEGOCIACION (Y RENEGOCIACION) DE PACTOS

Pactos

El concepto de "pacto" apareció ya en los comienzos de nuestros estudios acerca de las posibles transiciones desde la dominación autoritaria, y fue más tarde reiterado en múltiples oportunidades. Sólo el capítulo de Terry Karl sobre Venezuela se ocupa expresa y cabalmente de estos acuerdos, no obstante lo cual la reiteración de los pactos fue también un rasgo importante en la transición española. Si hubiéramos incluido a Colombia en nuestra muestra, habríamos encontrado más pruebas acerca de su significación crucial.[1] Si bien no estamos afirmando aquí que estos convenios sean rasgos indispensables para que tenga éxito una transición, sí creemos que pueden desempeñar un papel importante en cualquier cambio de régimen basado en la instauración gradual de un régimen distinto, más que en algún suceso espectacular.

Un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aun, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los "intereses vitales" de quienes lo acuerdan. Dichos pactos pueden tener una duración prescripta o depender meramente de un consentimiento que se va alcanzando sobre la marcha. Sea como fuere, en un comienzo suele considerárselos como soluciones temporarias, tendientes a evitar algún desenlace desgraciado, y quizás allanar el camino a otros acuerdos más permanentes para la resolución de los conflictos. Algunos de los elementos que forman parte de dichos pactos pueden más adelante conver-

tirse en leyes, ser incorporados a reglamentos o Constituciones; otros pueden institucionalizarse como procedimientos operativos corrientes de los organismos del Estado, los partidos políticos; las asociaciones de intereses, etc.

Otto Kirchheimer, quien quizás haya sido el primero en reconocer la incipiente importancia de los pactos en el mundo contemporáneo, puntualizó que estos compromisos implican ajustes relativos a contradicciones constantes entre el contenido social y la forma política.[2] Cuando la distribución subyacente del poder "de facto" existente en las clases, grupos e instituciones difiere de la distribución de la autoridad "de jure", estos acuerdos permiten que un sistema político modifique su estructura institucional sin una confrontación violenta y/o sin que predomine un grupo sobre otro. Además, aducía Kirchheimer, por su propia naturaleza, estos compromisos se apartan de los tradicionales pactos liberales basados en una delimitación estricta de las esferas de la sociedad civil y del Estado, y que garantizaban el derecho individual a disentir y el privilegio privado de gozar de la propiedad, encaminándose más bien hacia otro tipo de pactos modernos "posliberales", fundados en complejos intercambios entre grupos públicos y privados, que garantizan mutuamente su derecho colectivo a participar en la toma de decisiones y sus privilegios respectivos a representar y asegurar intereses vitales en la sociedad.

Irónicamente, estos pactos modernos han conducido al sistema político hacia la democracia mediante medios no democráticos. Lo típico es que sean negociados por un pequeño número de partícipes, representativos de grupos o instituciones establecidos (y con frecuencia sumamente oligárquicos); que tiendan a reducir no sólo los conflictos sino también la competitividad; que procuren limitar la responsabilidad frente a públicos más vastos e intenten controlar la gama de problemas políticos en discusión; y que deformen deliberadamente el principio de la igualdad de los ciudadanos. Pese a todo ello, pueden modificar las relaciones de poder, establecer nuevos procesos políticos y conducir a desenlaces diferentes (aunque a menudo no sean los que se buscaban).

Un pacto consiste esencialmente en un compromiso negociado por el cual los actores concuerdan en renunciar (o recurrir en menor medida) a su capacidad de perjudicarse mutuamente, garantizando que no pondrán en peligro las respectivas autonomías corporativas o intereses vitales de cada cual. Lo característico es que esto implique ciertas cláusulas en las

que se estipula que no se recurrirá a la violencia, se prohíbe apelar a otras fuerzas sociales (los militares o las masas) y a menudo se establece el compromiso de volver a recurrir a un pacto como medio de resolver las disputas futuras. También pueden protegerse ciertos símbolos e instituciones nacionales (p. ej., la bandera, el himno nacional, los feriados, el uso del uniforme, la monarquía, la integridad territorial, las alianzas internacionales y la estructura federal del gobierno) contra las pretensiones de los "extremistas". Además, los pactos pueden contener pormenorizados convenios sobre la regulación de la competencia entre los grupos (p. ej., referidos a sus miembros, sus electores, sus adeptos y sus recursos) y sobre la distribución de los beneficios (p. ej., cargos de representación o funciones en el gabinete, puestos públicos, promociones profesionales y distribución del presupuesto).

Los pactos ejemplifican algo que manifestó tiempo atrás Dankwart Rustow en un artículo germinal, que ha inspirado gran parte de nuestras reflexiones sobre este tema.[3] Aducía Rustow que la democratización avanza como un "plan en cuotas", a medida que los actores colectivos, cada uno de los cuales con una modalidad de gobierno o configuración institucional preferida, entran en una serie de compromisos más o menos permanentes. Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su "proyecto ideal", y típicamente el resultado de esto es una "segunda alternativa" con la que ninguno de los actores se identifica por completo y que no es la que ninguno de ellos anhelaba, pero en torno de la cual todos concuerdan y participan. Quizás el que mejor lo manifestó fue Adolphe Thiers —uno de los fundadores de la Tercera República francesa, que cobró vida gracias a una única elección y duró desde 1875 hasta 1940— cuando sostuvo: *"La République est le gouvernement qui nous divise le moins"* [la República es la forma de gobierno que menos nos divide]. Otra ilustración contemporánea de la ambigüedad de estos inicios transados de la democratización la suministra España, donde la derecha rotuló al régimen emergente como el resultado de una "reforma pactada" y la izquierda lo llamó el resultado de una "ruptura pactada", en tanto que una y otra, hasta ahora, han aprendido a convivir con él.

El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos rivales o antagónicos interdependientes, y en la que ninguno de ellos puede prescindir del otro

ni imponer de manera unilateral su solución predilecta si pretenden satisfacer sus respectivos intereses divergentes. Los cambios posteriores en la relación entre los actores y (en especial en las sociedades liberalizadas, o sea, democratizadas parcialmente) el surgimiento de nuevos actores que no pueden ser soslayados y que desean "meterse" en el juego, tienden a modificar ese marco e imponer la necesidad de renegociar o de anular los pactos preexistentes. Propongamos, pues, analizar este tema como una serie de acuerdos temporarios que modifican las reglas de gobierno y las garantías mutuas.

Comencemos por insistir, sin embargo, en que no consideramos a los pactos un elemento indispensable de todas las transiciones desde la dominación autoritaria, ni siquiera de las que son graduales o continuadas. Los gobernantes salientes pueden estar tan desacreditados y en tal estado de desorganización que no les sea posible negociar con sus sucesores. Ciertas presiones o reacciones anticipadas pueden obligar a los gobernantes autoritarios a dejar el poder sin llegar a intercambiar esas garantías mutuas, de tal modo que el desenlace es incierto y dependerá de la posterior lucha de facciones o de la contienda electoral. A la inversa, la transición puede ser iniciada desde arriba por algunos gobernantes autoritarios que gozan de suficiente cohesión y recursos como para fijar las reglas emergentes del juego. En tales circunstancias, sus opositores o bien aceptan y compiten en las condiciones determinadas de esa manera unilateral, o bien se resisten y corren el riesgo de quedar al margen de los acontecimientos subsiguientes (o de ser víctimas de ellos). Así pues, no siempre los pactos son probables o posibles, pero tenemos el convencimiento de que cuando constituyen una característica de la transición, son deseables ya que aumentan las probabilidades de que el proceso conduzca a una democracia política viable.

Resulta tentador conceptualizar la transición como una secuencia de "momentos", para utilizar la expresión de Gramsci: un momento militar, otro político y otro económico. A cada uno de ellos le correspondería un pacto o pactos diferentes, en los cuales un subconjunto diferenciado de actores negocian en torno de un conjunto diferente de reglas.[4] Pero el mundo real rara vez se ajusta a estas categorías, y las transiciones efectivas no suelen desarrollarse mediante una resolución gradual de los problemas; los "momentos" tienden a superponerse y a confundirse. Pese a ello, y aun reconociendo que ningún caso empírico constituye la réplica exacta de

nuestro esquema, distinguiremos analíticamente entre una serie de posibles pactos que sobrevienen en algún "momento" específico de la transición.

El momento militar

El primer momento gira fundamentalmente en torno de los militares, y abarca las condiciones en las que éstos pueden tolerar algún grado de liberalización y comenzar a abandonar su responsabilidad directa del gobierno. Este tipo de acuerdos resulta irrelevante en aquellas situaciones en que ya se ha logrado, bajo los auspicios autoritarios, una adaptación a la vida civil (p. ej., España y México).

Cuando la dictadura es militar y el propósito es crear alguna versión liberalizada de ella (una "dictablanda"), el centro del problema está en concentrar previamente el poder ejecutivo. Como el estilo de gobierno mediante una junta es la norma en los regímenes burocráticos autoritarios contemporáneos, debe surgir algún líder capaz de inspirar suficiente confianza entre sus partidarios para servir de garantía de un cambio significativo en las relaciones de poder que afectan a la oficialidad en su conjunto.

Ese *primus inter pares* debe luego encontrar y aceptar de algún modo interlocutores válidos fuera del propio régimen, con los cuales negociar el traspaso del gobierno. Es difícil predecir quiénes podrían llegar a ser tales interlocutores; en gran parte eso dependerá del vigor con que se haya pretendido anteriormente suprimir a los partidos, asociaciones y movimientos heredados del período preautoritario, así como del tiempo transcurrido antes de iniciar la liberalización. Dada la represión previa y la desarticulación de los intermediarios, un grupo de "notables" —o sea, de individuos prominentes y respetados, a quienes se considera representativos de las clases propietarias, las instituciones de la *élite* y/o las jurisdicciones territoriales, y por ende capaces de influir en su comportamiento colectivo posterior— parecen ofrecerse como los mejores interlocutores disponibles para negociar las garantías mutuas. La base de un pacto para el traspaso del gobierno podría ser la siguiente: a cambio de restaurar derechos individuales básicos y de tolerar cierto cuestionamiento cívico de la política oficial, los dirigentes obtienen de esos notables y/o de sus opositores moderados la seguridad de que no recu-

rrirán al desorden o a la violencia, ni presionarán con demasiada insistencia o premura en ocupar el gobierno, ni tratarán de sancionar a los militares por los "excesos" cometidos bajo la férula autoritaria. Habitualmente, los objetivos principales que persigue una dictadura liberalizada de esta índole (la que se ha dado en llamar "dictablanda pactada") consisten en ejercer un control estatal centralizado sobre los actos de fuerza arbitrarios e ilegales de las fuerzas armadas, impedir los actos de venganza contra ellas y establecer canales seguros (aunque limitados) para la articulación de los intereses y el debate de las alternativas políticas. Esta transacción entre la seguridad brindada a los militares y la descompresión política involucra una compleja serie de especulaciones. Para tener éxito, el líder que la emprende y su "guardia palaciega" deben granjearse la fidelidad de los "blandos", mantener fuera del juego a sus ex aliados "duros",[5] ubicar y habilitar a aquellos "notables" capaces de hablar en nombre de sus adeptos significativos y de controlarlos, e inspirarles suficiente confianza como para inducirlos a iniciar las primeras rondas del juego de acuerdo con las reglas concertadas.

Si un pacto de esta índole tiene éxito, es previsible que lo que siga sea una liberalización y un grado no desdeñable de adaptación de los militares a la vida civil; pero esta evolución es comúnmente superada por la "resurrección de la sociedad civil", que analizaremos más adelante.

El momento o los momentos políticos

La dinámica de la transición, sumada al hecho de que un eventual pacto militar tiende a agotarse, implica que probablemente aparezcan muy pronto otros actores y procesos. Esto, a su vez, sugiere la posibilidad (aunque no la necesidad) de un cambio en la índole de los compromisos y en la identidad de los actores que los transan, a medida que surgen nuevas contradicciones entre el contenido social y la forma política. En esta etapa un pacto se basará, no en la concentración del poder ejecutivo y en el acuerdo de garantías mutuas con los notables sociales y económicos, sino en la distribución de las posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestación de las políticas públicas. Por motivos que luego analizaremos, es probable que la movilización posterior a la liberalización inicial ponga a los partidos políticos en el proscenio de

la transición y vuelva cada vez más atractiva la convocato a a
ciones para resolver los conflictos.

En esencia, un pacto como éste implica un conjunto de dis osi
transadas entre los dirigentes de una gama de partidos elec ral
competitivos, tendientes a: 1) limitar la agenda de opciones po
2) compartir en forma proporcional la distribución d los ben cio
restringir la participación de los extraños en la toma de dec sion
cambio de ello, los partidos acuerdan renunciar a la búsqueda le
tervención militar y a sus esfuerzos por movilizar a las masas. l co
miento de todo ello puede ser una especie de "gran acuerdo" or
todos los partidos signatarios compartan de manera simultár a l
gos ejecutivos, o bien un esquema rotativo para que ellos (y ni gún
los ocupen en forma sucesiva. Pero también se han imaginado c os
mas menos rígidos y notorios. Sea cual fuere el esquema gene l a
do, la creación de un "'cartel' de *élites* partidarias" de esa
implica una cierta cantidad de hábiles medidas institucion es,
lladas y explícitas (aunque a menudo informales): una ley el lor
discrimine en contra de los "electores indeseables" y/o los "pa ide
traproducentes"; un plan financiero que privilegie a los p tid
mantes; una distribución de los distritos y bancas parlamen
proteja la representación de los miembros minoritarios del icto
fórmula para la distribución de los cargos públicos y presup esto
asegure la división "equitativa" de las prebendas; un conjunto resi
do de medidas oficiales que garanticen los intereses esenci os
adeptos; un acuerdo suprapartidario relativo a los asuntos m ta
por último, el compromiso de que durante un cierto período, lo con
provenientes del pacto se resolverán negociando sus términos, ne
rriendo a la movilización de extraños o a la supresión de los p ám

En la reciente literatura sobre la democracia se asocia esta spo
pactos a las soluciones "consociativas" frente a antiguos co lic
tipo étnico, cultural, lingüístico o religioso, y tiende a con le
una forma estable, cuasi permanente de régimen democrátic
tante, este tipo de convenios pueden ejecutarse también par
otras divisiones menos comunitarias, como las que hay entre
sectores, regiones, instituciones y aun generaciones. Como vere
imposible que, por la vía de ulteriores pactos o ruptur
fórmulas sólo duren un tiempo y conduzcan luego a un de

mocrático más igualitario, individualista, competitivo y más ampliamente responsable.[6] No obstante, nuestra hipótesis es que los pactos que implican esa confluencia restringida de las *élites* partidarias civiles predominantes (vale decir, los pactos que establecen una democracia limitada o "democradura") son más perdurables que los pactos militares que auspician la transición a regímenes autoritarios liberalizados o "dictablandas". En el primer caso, el propio interés de los políticos participantes y de los dirigentes arraigados de las subcomunidades cooptadas alienta la perpetuación de esos "carteles" aun cuando hayan menguado los conflictos y peligros iniciales que dieron origen a tales acuerdos.

El problema de la sucesión, que sigue acosando aún a los regímenes autoritarios liberalizados, se resuelve en las democraduras mediante ajustes proporcionales o mediante la rotación preestablecida en los regímenes presidencialistas. En todo caso, las democraduras resultan protegidas de cualquier variación brusca en la popularidad electoral. En los regímenes parlamentarios, puede bastar una sutil variación en las coaliciones. La realización de elecciones regulares y el hecho de que existan ciertas oportunidades para cuestionar la política oficial puede reunir, al menos durante algún tiempo, los requisitos informativos mínimos como para que la sensibilidad del gobierno satisfaga las demandas cambiantes y una cantidad suficiente de aspiraciones de largo plazo, de manera que la participación ciudadana asegure la paz política. A diferencia de lo que ocurre en las dictablandas, que son casi de inmediato transformadas mediante un proceso netamente político de liberalización, las democraduras tienden a resultar afectadas en mayor medida por los cambios de largo plazo en la estructura socioeconómica y el contexto normativo nacional, así como por las tendencias políticas e ideológicas internacionales.

Los subsiguientes cambios socioeconómicos pueden gravitar de múltiples maneras en las democracias limitadas. La mayor individuación y secularización, aunadas al incremento de la movilidad social y de la vulnerabilidad del mercado, minan la capacidad de los dirigentes oligárquicos pactantes para controlar la conducta de sus adeptos; los votantes se vuelven a la postre más fluctuantes en sus preferencias; los miembros de la asociación exigirán mayor autonomía respecto de los controles partidarios, ideológicos, religiosos o culturales; se formarán nue-

vos grupos que intersectan las divisiones tradicionales; algunos partidos que no firmaron el pacto pueden cobrar vigor y comenzar a desempeñar un papel desquiciante en el Parlamento y en la formación del gabinete. En todas estas circunstancias, resultará cada vez más difícil mantener unido al "cartel" elitista.

Además, las democracias limitadas tienen que hacer frente al hecho de que en los tiempos actuales los criterios normativos de la teoría y el discurso democráticos no guardan correspondencia con las prácticas de esos regímenes. No es habitual que en las democraduras exista igualdad de los ciudadanos ante la ley, gobierno de la mayoría, participación directa, soberanía parlamentaria, posibilidad de asociarse voluntariamente, responsabilidad de los representantes ante sus representados, opciones políticas irrestrictas, honesta distribución de las bancas, transparencia de los actos oficiales, alternancia entre los ocupantes del poder y sus opositores, etc. Quizás la Constitución y el código civil proclamen estos derechos, pero terminan siendo violados por normas administrativas que los sofoca, o por normas informales, o son la máscara de otros convenios secretos. Así pues, la solución transitoria que encarna una democracia limitada padece un grave déficit de legitimación a mediano y largo plazo, en comparación con los regímenes que parecen brindar a los ciudadanos oportunidades reales de destronar a los gobernantes, y en los cuales los dirigentes parecen ser verdaderamente responsables ante la ciudadanía.

Como hemos visto, uno de los elementos motivadores de la búsqueda de un pacto inicial transitorio es la decadencia institucional de los gobiernos militares sometidos a las tensiones (y las oportunidades personales) propias del ejercicio directo del gobierno. En las democracias limitadas, lo que está sujeto a decadencia es el aparato civil de los partidos políticos, los grupos de intereses y los organismos oficiales. La participación garantizada de estas *élites* civiles en el poder y su constante reparto de las prebendas o los cargos, junto al hecho de estar protegidos de la competencia externa y de una rigurosa responsabilidad frente a sus votantes, miembros o clientes, es probable que produzca a la larga autocomplacencia y corrupción. Estos actores no tienen que batallar continuamente para mantenerse en escena y para obtener recompensas significativas. La aceptación de los criterios propios de progreso de instituciones cada vez más oligárquicas tiende a predominar respecto de la sensibili-

d a las demandas formuladas desde abajo o de la capacidad para mo-
izar apoyo. En suma, el éxito mismo de estos pactos es capaz de ge-
rar una esclerosis organizativa que prive a los partidos signatarios de
virtud más decisiva: la de controlar el comportamiento de sus adep-
s.

Cuando la decepción generalizada y la decadencia institucional se
mbinan con desacuerdos políticos dentro del "cartel" elitista, algunos
sus miembros pueden verse tentados a aliarse con extraños o a movili-
r a sus partidarios para que actúen de una manera menos convencional.
aponiendo que sea imposible renegociar la relación entre los partícipes
cooptar a los opositores, y que ninguno de los partidos agraviados recu-
a a los militares o procure granjearse su simpatía, es probable que
ya movimientos dirigidos hacia una democratización más cabal de la
da política, removiéndose entonces las últimas restricciones que se
ponen al pleno ejercicio de la ciudadanía.

El grupo de trabajo del Centro Wilson dedicó escasa atención a los
rocesos de consolidación y de "democratización avanzada", por el ob-
o motivo de que aquellos casos y países que nos ocupaban estaban in-
olucrados en la tarea, mucho más inmediata y azarosa, de desembara-
arse de diversas variantes de régimen autoritario. No obstante, parece
ertinente esbozar cómo podría darse una transformación de esa índole,
unque sólo sea porque la confianza en que ésta eventualmente ha de
currir puede promover la tolerancia de los actores hacia formas de
ansición más limitadas. En otros puntos críticos de la opción sobre tipo
e régimen, destacamos el papel de los posibles pactos (aunque en algu-
os casos sean informales, y hasta secretos); éstos fijan las reglas del jue-
o y las condiciones perdurables para el desarrollo político en el futuro
revisible, hasta que, a la postre, una acumulación de consecuencias per-
ita otro cambio (una apertura institucional) en el régimen, o bien vuel-
a imposible modificarlo.[7]

El pasaje a formas más avanzadas de democracia política no parece
xigir renegociaciones tan explícitas y múltiples como éstas; más bien es
robable que se den a través de una secuencia de reformas graduales o
agmentarias, como respuesta a una amplia gama de presiones y de
culos en materia de orientación política. Quizá la ampliación del su-
agio haya sido la más visible y estentórea de esas modificaciones en el
asado, pero en la actualidad éste es casi un hecho consumado, aun en la

ayoría de las democracias limitadas. Los "compromisos históricos" ue otorgan una parcial responsabilidad de gobierno a sectores excluidos urante mucho tiempo constituyen otra forma de democratización en de-rminados sistemas políticos. En otros, es probable que las reformas ean más discretas: modificaciones en el código electoral o en los estatu-s que regulan las finanzas de los partidos; confección de padrones más ficaces; distribución más equitativa de las bancas parlamentarias; ayor transparencia en la información sobre los actos públicos; mayor escentralización administrativa; menos barreras para la creación de artidos y la representación parlamentaria; disolución de los monopo-os corporativos y de las asociaciones obligatorias; supresión de ciertos equisitos para gozar de la condición de ciudadano, etc. En sí mismos, es-s cambios no tienen nada de espectaculares, pero su efecto acumulado uede promover una sustancial democratización de la vida política.

Algunas de estas reformas pueden ir asociadas con medidas que apun-n a lo que hemos llamado democracia "social" y "económica": seguri-ad social, servicios de salud suministrados por el Estado, la obligación e no efectuar discriminación sexual en la asignación de empleos, el reco-ocimiento de los sindicatos, la representación de los trabajadores en los irectorios de las empresas, la participación de los estudiantes en la ad-inistración educativa, los derechos de los niños, etc. Como ha señalado öran Therborn, estas "irrupciones" en los derechos sociales y económicos e la ciudadanía han coincidido a menudo con una guerra con sus secue-s.[8] En estos casos, los avances de la democratización no implicaron un ato personal con un dirigente de la transición ni un pacto institucional ntre partidos, sino un acuerdo difuso con el pueblo para compensarle los crificios que el esfuerzo bélico le demandó.

Algunos politicólogos norteamericanos han aducido que ciertas "elec-ones críticas", que implicaron un realineamiento sustancial en las bases eciales de apoyo partidario, brindaron un mecanismo equivalente de spuesta democrática dentro de la política estadounidense.[9] Pero estos gros parecen más bien modestos si se compara con el acceso al poder de s socialdemócratas, laboristas o socialistas en los países de Europa oc-dental, aunque sólo sea porque en aquellos casos les llevó algún tiempo los actores darse cuenta de que en verdad se había producido un reali-eamiento duradero de las fuerzas, y porque los cambios posteriores en la olítica oficial fueron bastante limitados. Probablemente pueda consi-

derarse que el New Deal, del presidente Roosevelt, fue la mayor aproximación que ha habido en Estados Unidos a un punto de viraje en la democratización.

Este esquema de un "plan de democratización en cuotas", en el cual cada etapa sienta las bases de una competencia y una cooperación cada vez más abarcadoras y tolerantes, es evidentemente un camino de transición prudente —por no decir francamente conservador—. En estas condiciones, la derecha se mantiene relativamente fuerte y el poder de veto sigue perteneciéndole en gran medida y de manera casi permanente. Esto tiene la ventaja de tranquilizar a los "duros" de la derecha nostálgica o reaccionaria, y permite diferenciarlos con más claridad de los "blandos", quienes demuestran su creciente voluntad de ajustar la actividad política a las normas de procedimiento democráticas; a la vez, amplía la gama de actores implicados mucho más que si la transición estuviera exclusivamente guiada por los opositores "históricos" al régimen autoritario. Por su parte, disminuye el temor de los moderados de ser barridos por una mayoría radicalizada triunfante, que instrumente cambios drásticos en los derechos de propiedad, la distribución de la riqueza, las alianzas internacionales, las estructuras militares de mando, etc.

Según ya se ha señalado, estos cambios secuenciales tienen dos desventajas principales: por un lado, tienden a permitir únicamente transformaciones graduales y marginales de las gruesas desigualdades sociales y económicas (punto sobre el cual volveremos más adelante); por otro lado, fomentan el "desencanto" (expresión utilizada en nuestro grupo de trabajo para designar este fenómeno, a partir del término español corriente en la jerga política) de quienes lucharon por la democracia con la esperanza de que ésta les brindara beneficios inmediatos, ya sea bajo la forma de control del aparato estatal, o de una mejora rápida y sustancial del bienestar de los actores y clases con los que ellos se identifican.

Ahora bien, el momento elegido para la transición y las enseñanzas que se transmiten de una experiencia nacional a otra pueden estar modificando los esquemas y acelerando el proceso, a punto tal que, al menos en la Europa meridional contemporánea, los países están avanzando hacia una democracia política plena sin detenerse en un consociativismo "prudente" o en algún otro acuerdo interino semejante. En verdad, España, Portugal y Grecia alcanzaron los hitos de esa democracia

política plena en un tiempo sorprendentemente breve. Partidos antes excluidos del poder obtuvieron luego la mayoría electoral y se les permitió asumir en forma exclusiva las responsabilidades de gobierno —lo cual aún no ha sucedido a nivel nacional en Italia, y en Francia llevó varias décadas—. Sin duda, en los dos últimos casos mencionados, la presencia de un partido comunista importante y de hondo arraigo, que debía ser incluido en la coalición gobernante, fue un factor fundamental que inhibió durante largo tiempo esta alternancia en el poder. En Francia, ésta sólo pudo darse cuando los socialistas demostraron ser una fuerza política mayor que los comunistas, mientras que el sistema partidario italiano aún no ha sobrepasado dicha prueba decisiva.

En este aspecto, la experiencia latinoamericana que conocemos hasta la fecha es ambigua. Las transiciones de más antigua data (como las que tuvieron lugar en Venezuela y Colombia) estuvieron signadas por una serie de pactos minuciosos y explícitos. Como puntualiza Terry Karl en su capítulo del volumen 2, estos acuerdos tuvieron un alto costo social; pero debe advertirse que con la excepción de Costa Rica (caso al cual volveremos más tarde), todas las democracias no pactadas que existieron en distintos momentos en otros países latinoamericanos fueron aniquiladas por retornos autoritarios. También vale la pena tener presente que los costos sociales de esas alternancias democráticas y autoritarias fueron iguales, o aun mayores, que los de las democracias pactadas de Venezuela y Colombia.[10] Por otro lado, en la época contemporánea, las transiciones (en Perú, Bolivia, Ecuador, la República Dominicana y la Argentina) se han caracterizado por la ausencia de estos pactos políticos (y económicos). Lo menos que puede decirse acerca de estos casos es que allí las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos parecen menos promisorias que en Europa meridional. En el presente, y quizás en el futuro, la excepción es Brasil, donde se estableció claramente (aunque no de manera explícita) lo que denominamos un "pacto militar" y un "pacto político", y aun es probable que haya un pacto económico. Aparte de otras características ya señaladas, lo que diferencia a Brasil de los restantes países latinoamericanos es el relativo éxito de su régimen autoritario y, por consiguiente, el control firme, extraordinariamente duradero, que sus gobiernos transicionales pudieron mantener sobre el proceso. Por otra parte, los regímenes autoritarios de Perú, Bolivia, Ecuador, la República Dominicana y la Argentina (1972 y 1982) se derrumbaron en medio de un to-

tal descrédito, y con sus fuerzas armadas profundamente desmoralizadas y divididas. En contraste con lo ocurrido en Brasil, esto significó que ni los gobiernos de transición ni las fuerzas armadas pudieron "llevar a todos los partidos a la mesa de las negociaciones", como dijeron los generales argentinos en 1972 —lo cual no impide que en futuros esfuerzos por salvar a estas democracias tambaleantes, se intente instrumentar pactos políticos y económicos—; pero esto vuelve a apartarnos del tema de la instauración democrática y nos conduce al tema de la consolidación.

El momento económico

Conseguir que los militares vuelvan a sus cuarteles y se sometan al control civil, y que los partidos políticos compitan de acuerdo con las reglas de la democracia política, ya son logros suficientes como para asegurar un cambio significativo de régimen. No obstante, cada vez hay más pruebas de que estos logros deben ser completados por otro tipo de esfuerzo concertado: alguna especie de pacto socioeconómico.

La razón de ello consiste simplemente en el creciente papel que cumple el aparato estatal moderno, con independencia del tipo de régimen, en los asuntos económicos y sociales. En la medida en que ha surgido una serie compleja de actores colectivos como representantes de las divisiones de clase, sectoriales y profesionales propias de las relaciones sociales capitalistas, se ha vuelto indispensable alcanzar algún acuerdo acerca del modo en que se comportarán durante la transición y luego de ella, los organismos oficiales, las asociaciones empresariales, los sindicatos y las organizaciones profesionales. El hecho de que se logre acordar e instrumentar un "contrato social" de esa índole puede repercutir enormemente en el rendimiento de la economía en un momento en que existe gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad, movilización para redistribuir los beneficios sociales y general nerviosismo entre los acreedores, clientes y abastecedores externos.

Como pone de relieve el capítulo de John Sheahan en el volumen 3 de esta serie, lo habitual es que los regímenes autoritarios dejan una difícil herencia económica. A menudo actúan como agentes de la transnacionalización, abriendo la economía al comercio y la inversión extranjeros, incrementando su vulnerabilidad frente a los impactos de origen externo e hipotecando gravemente las ganancias futuras en favor de los acree-

dores. Estos regímenes pueden ampliar también los alcances de la intervención tecnocrática a través de la planificación oficial, los controles monetarios y/o la propiedad sobre ciertas esferas del Estado. Los pomposos proyectos de desarrollo, el aumento de los gastos militares, la contracción de los salarios, la rígida adhesión a las doctrinas económicas que están en boga y/o las costosas aventuras en el extranjero son otras facetas de su legado. Independientemente de la magnitud de los cambios estructurales y de la gravedad de las circunstancias que caracterizan cada transición, es virtualmente inconcebible que los gobernantes transitorios puedan posponer la adopción de decisiones sociales y económicas fundamentales.

Es aquí donde resulta muy atractiva la idea de un pacto social y económico; no obstante, probablemente sea más difícil alcanzarlo (y, sobre todo, volverlo efectivo) que en el caso de un pacto militar o político.[11] La confianza mutua y buena disposición para transar tal vez sean menos notorias entre los actores clasistas y sectoriales que entre los políticos. La capacidad de esos negociadores para obtener el posterior acatamiento de sus adeptos es problemática, aunque sólo sea porque el régimen saliente quizás haya reprimido de manera sistemática a los sindicatos y asociaciones profesionales y haya manipulado una que otra vez las expresiones organizadas de los intereses de los empresarios. También es problemática porque las asociaciones corporativas que surgen o son resucitadas como secuela de la liberalización, probablemente estén muy politizadas y fragmentadas según líneas ideológicas y jurisdiccionales. Si alguna lección puede extraerse de los esfuerzos análogos de las democracias políticas consolidadas para establecer políticas neocorporativistas de ingresos y otras políticas "concertadas", es que su éxito depende de la presencia de asociaciones de clase centralizadas, autoritativas y monopólicas, que cuenten con un alto grado de consenso en lo tocante a sus objetivos macroeconómicos.[12] Y es probable que ninguna de estas condiciones prevalezca en las transiciones contemporáneas desde la dominación autoritaria.

No quiere decir esto que dichos esfuerzos estén condenados totalmente al fracaso (como lo muestran los logros parciales —y controvertibles— del Pacto de la Moncloa y los convenios sobre la sucesión en España), ni que esta clase de pacto sea esencial para estabilizar a una democracia que acaba de instaurarse. Parece decisivo que durante la transición se al-

cance, de algún modo, una transacción entre los intereses de clase, a fin de reasegurar a la burguesía que sus derechos de propiedad no correrán peligro en un futuro inmediato, y a los trabajadores y otros grupos de asalariados, que a la larga se satisfarán sus demandas de mejores remuneraciones y de justicia social. Un elemento central de cualquiera de estos compromisos es la institucionalización de los derechos de representación y de mecanismos de negociación que realcen el papel de los intermediarios organizados. Las asociaciones de empleadores y los sindicatos deben reconocer mutuamente su derecho a actuar en forma autónoma en defensa de sus respectivos intereses y de funcionar en múltiples niveles de consulta, desde los talleres hasta las oficinas en que se forja la política macroeconómica. Estos agentes de clase rivales deben ayudarse entre sí a fin de adquirir la capacidad recíproca para gobernar la conducta de sus respectivos miembros, pues de lo contrario los compromisos por ellos contraídos quedarán vaciados de contenido a raíz de las defecciones de capitalistas oportunistas y de obreros intransigentes.[13] Nuevamente, lo que en definitiva está en juego en esta forma de transacción implícita y de eventual pacto formal no es tanto el intercambio de concesiones sustantivas o el logro de metas materiales (aunque éstas sean el objeto de las disputas), como la creación de procedimientos mutuamente satisfactorios, por los cuales los sacrificios que exigen las transacciones del presente tengan razonables probabilidades de resultar recompensados en el futuro.[14]

El hecho de que estos medios no democráticos de negociación (y renegociación) de acuerdos sea o no compatible con una democracia política viable no depende simplemente de que el gobierno, los partidos políticos y las asociaciones de clase puedan de algún modo alcanzarlos e instrumentarlos. Esos esfuerzos pueden verse favorecidos o anulados por las fuerzas de la sociedad civil que salen a la superficie luego de que se dan los pasos iniciales hacia la liberalización. De este tema pasamos a ocuparnos ahora.

Capítulo 5

RESURRECCION DE LA SOCIEDAD CIVIL (Y REESTRUCTURACION DEL ESPACIO PUBLICO)

Cómo se produce la resurrección

La dinámica de la transición desde la dominación autoritaria no depende sólo de las predisposiciones, cálculos y pactos establecidos por la *élite*. Si hasta ahora hemos puesto el acento en estos aspectos es porque ellos determinan en gran medida si habrá o no apertura, y fijan importantes parámetros vinculados con la magnitud de una posible liberalización y una eventual democratización. Una vez que algo ha sucedido —una vez que los "blandos" prevalecieron sobre los "duros" y comenzaron a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, y a negociar con algunos opositores escogidos del régimen— es probable que haya una movilización generalizada, que hemos preferido describir como "la resurrección de la sociedad civil".

Este renacimiento debe apreciarse contra el telón de fondo del éxito de la mayoría de los regímenes autoritarios en despolitizar y atomizar a sus respectivas sociedades. Mediante la represión física, la manipulación ideológica y los alicientes selectivos, estos regímenes se las ingenian para orientar a la mayoría de sus súbditos al logro de objetivos exclusivamente particulares. No es raro que contribuya a esto el hecho de que su acceso al poder fue precedido por períodos de intenso conflicto social y movilización política. Durante un tiempo, los individuos se sienten aliviados de "liberarse de la política" y satisfechos por la posibilidad de perseguir metas inmediatas que los gratifican; tienden a replegarse hacia sus afanes privados y dejar de lado, ignorar prudentemente

y aun olvidar, su identidad pública y política.[1] Gozar de la ciudadanía pasa a convertirse en sinónimo de tener un pasaporte, obedecer las leyes del país, vitorear al equipo deportivo nacional y, ocasionalmente, votar en elecciones o plebiscitos montados con toda una coreografía propia.

Al trivializar de este modo el ejercicio de la ciudadanía y reprimir la identidad política de los habitantes, el gobierno autoritario destruye los espacios políticos organizados y definidos de manera autónoma y los reemplaza por una arena pública controlada por el Estado, en la cual cualquier discusión debe ajustarse a los códigos y términos fijados por los soberanos: se tolerará a unos pocos disidentes y a algunos "rebeldes" —a quienes los medios de comunicación, controlados por el régimen, ignorarán cuidadosamente—. Sólo individuos muy motivados correrán los riesgos que conlleva actuar fuera de este ámbito. Los gobernantes autoritarios tienden a interpretar la falta de una oposición perceptible como prueba de la "paz social" que rige entre las clases antes antagónicas y del "consenso tácito" que existe para su política.

Pero una vez que el gobierno da señales de reducir el precio de la participación colectiva y de permitir cierto cuestionamiento en aspectos que antes habían sido declarados fuera de discusión, pronto descubre que la presunta paz y consenso eran, en el mejor de los casos, parte de un armisticio impuesto. Las identidades políticas previas vuelven a surgir y otras aparecen *ex novo*, ampliando, más allá de las expectativas de cualquiera, los espacios públicos que los gobernantes habían resuelto tolerar al comienzo de la transición.

Aunque no podemos proporcionar datos rigurosos para demostrarlo, nuestra experiencia personal de varios de estos momentos nos indica que en esta transformación el primer catalizador son los gestos de individuos ejemplares, que empiezan a poner a prueba los límites del comportamiento político inicialmente impuestos por el gobierno. Esto lleva al descubrimiento mutuo de ideales compartidos, lo cual adquiere enorme significación política, precisamente porque se lo articula de manera pública luego de un prolongado período de prohibiciones, privaciones y privatización de la vida cotidiana. En los precarios espacios públicos de las primeras etapas de la transición, estos gestos individuales tienen extraordinario éxito en cuanto a provocarlo o revivir las identificaciones y acciones colectivas; a su vez, contribuyen a forjar otras amplias identi-

ficaciones, testimonio vivo de la explosión de una sociedad airada que vuelve a repolitizarse en gran medida.

Las capas de una sociedad explosiva

Ninguna descripción que se haga de las formas que previsiblemente puede adoptar esta explosión será exhaustiva; ella puede incluir el resurgimiento de partidos políticos anteriores o la formación de otros nuevos, que presionen por una democratización más explícita o aun que aboguen por una revolución; la súbita aparición de libros y revistas dedicados a temas que durante largo tiempo habían sido suprimidos por la censura; la conversión de instituciones más antiguas como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades, de agentes de control oficial en instrumentos para la expresión de los intereses e ideales, y la furia contra el régimen; el surgimiento de organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas durante mucho tiempo por el régimen autoritario; la expresión de inquietudes éticas por grupos religiosos y espirituales que se habían singularizado por su prudente adaptación a las autoridades; y así sucesivamente. No obstante, tal vez sea útil distinguir algunas dimensiones o capas en esta resurrección imprevista de la sociedad civil, que en algunos casos no había tenido precedentes.

Por lo común, los artistas e intelectuales son los primeros en manifestar su oposición pública al régimen autoritario, con frecuencia aun antes de iniciarse la transición. Sin duda, su capacidad para expresarse mediante metáforas indirectas los protege, como también su pertenencia a un sistema mundial "de facto" de intercambios culturales. El talento y el coraje de los poetas, músicos, dramaturgos, novelistas y comediantes comienza a abrir brechas en la pretensión del régimen de encarnar los "valores y virtudes nacionales supremos", a menudo volviendo ridícula esta pretensión y haciéndola objeto de la sátira. Algunos artistas (en especial cantantes y actores) llegan a simbolizar, por su sola presencia, la resistencia al régimen y la supervivencia de otros valores. Con el aflojamiento de la censura que acompaña a la apertura política, estas críticas se vuelven explícitas y, gracias a la entusiasta aceptación del público, su expresión se torna inmensamente popular —y redituable, a punto tal que la oposición al autoritarismo puede convertirse en una "industria

"floreciente", sumamente comercializada, y por ende más difícil de suprimir—.

Estas manifestaciones culturales y artísticas individuales están estrechamente ligadas a ciertas colectividades, tales como las universidades, las revistas literarias y académicas, las asociaciones profesionales y los grupos de investigadores, en todos los cuales ejercen una fuerte repercusión. A través de estos eslabonamientos, temas antes prohibidos comienzan a ser debatidos en foros semipúblicos y se establecen conexiones con otras experiencias análogas de otros lugares. Aun aspectos en apariencia banales, como la manera de vestir o ciertos gestos, pueden convertirse en actos generalizados de desafío. Si bien estos retos no suelen penetrar hasta los niveles en que se ejerce el poder real, logran corroer las bases normativas e intelectuales del régimen: la desnudez del emperador se vuelve patente.

Otros grupos, provenientes de un sector un tanto diferente de la población, también saca rápido partido de la liberalización. Aquellos sectores privilegiados que se contaron entre los primeros adeptos del régimen autoritario y que, por lo menos en los comienzos, fueron también sus principales beneficiarios, tal vez llegan a la conclusión de que el régimen es prescindible.[2] Quizá piensen que sus integrantes ya han logrado lo que se propusieron (vale decir, lo que *ellos* querían conseguir) y que su perpetuación en el poder más allá de lo necesario, conllevaría el riesgo de una polarización social y de una violenta reacción popular. En los casos en que el régimen autoritario ha sido un patente fracaso, estos actores sienten simplemente que ya es hora de probar alguna otra cosa. Algunas de las políticas del régimen pueden también ser contrarias a los ideales e intereses de estos grupos privilegiados, cuyas reacciones pueden abarcar desde la repulsa moral por la corrupción y la represión generalizadas, hasta las especulaciones materialistas sobre políticos que apoyan "excesivamente" al capital internacional o a las empresas estatales, y les cierran así oportunidades económicas. Una vez que comienzan a reunirse con mayor libertad y a intercambiar información sin autocensura o temor a la denuncia, quizá se encuentren con una insospechada comunidad de otras personas que comparten su resentimiento y sus intenciones. Estos grupos comparativamente privilegiados comienzan a actuar entonces como una oposición de facto. El espectáculo que brindan estos industriales, comerciantes, banqueros y terratenientes al quejarse de la política

oficial e incluso, ocasionalmente, al expresar su preferencia por "elecciones libres", tiene el doble efecto de indicar que ese disenso puede ser tolerado y que el régimen ya no goza del consenso que pretendía tener. Ahora al emperador no sólo se lo ve desnudo, sino sin la compañía de su séquito habitual.

Esto no implica que tales sectores privilegiados estén destinados a ser la vanguardia de la resurrección de la sociedad; todo lo contrario: pueden tener buenas razones para temer que la transición no se detendrá en un punto compatible con las libertades contractuales del mercado o con la cómoda relación que mantiene con el aparato del Estado. Pese a ello, su mayor capacidad de acción, el menor riesgo que corren de ser reprimidos y aun su mera notoriedad les asigna un papel decisivo en las primeras etapas de la transición. Incluso estos actores pueden llegar a creer erróneamente que están conduciendo una especie de revolución liberal-burguesa.

Pero esta ilusión se disipa pronto, cuando otros sectores sociales comienzan a reaccionar. Ante todo, el presunto liderazgo de esos actores privilegiados suele ser puesto en tela de juicio por otro estrato que también apoyó, casi siempre, al régimen en sus comienzos: el de los profesionales, ya sean independientes o a sueldo. Por diversas razones —algunas de las cuales son analizadas en el capítulo de Salvador Giner del volumen 1 de esta serie, las sociedades sumamente urbanizadas y burocratizadas de Europa meridional y de América latina cuentan con sectores medios proporcionalmente amplios, que poseen una neta identidad y normas profesionales propias. Suelen estar organizados en una diversidad de "órdenes", "colegios" e "institutos", algunos de los cuales cuentan con el auspicio del Estado. Por lo general, las asociaciones de abogados, ingenieros, arquitectos, médicos, psicólogos, periodistas y asistentes sociales son estáticas en lo político, y sólo están orientadas a la defensa de sus privilegios corporativos; pero al producirse la apertura, muchos de estos grupos se vuelcan a la articulación de problemas más generales, como el del respeto por la ley o la inviolabilidad de las normas profesionales y del bienestar de sus clientes; y empiezan a argumentar que la satisfacción de tales demandas depende de que se democratice la vida política. El discurso de estos grupos tiene un gran peso ideológico por provenir de "los que saben". Así, a estas críticas al régimen y a estas demandas de democratización se les confiere una respetable autoridad. Las asocia

ciones de abogados que critican la legalidad de las medidas autoritarias y exigen el imperio de la ley, así como los grupos de economistas que evalúan los costos económicos y sociales de las políticas del régimen, son ejemplos evidentes; pero aun otras profesiones, en apariencia más distanciadas de la política, surgen a la arena pública con poderosos argumentos. Los psicólogos, verbigracia, evalúan las microconsecuencias que la represión y la censura tienen en la vida personal; los arquitectos y urbanistas critican el cierre o privatización de espacios antes públicos que suele llevar a cabo el régimen por temor a la congregación de gran cantidad de personas. Comienzan a salir a la palestra fuentes de datos, manuscritos, ensayos e investigaciones preparadas durante los años de severa represión, pero cuyos autores no pudieron hacer público (o no se animaron a ello). Estos documentos y trabajos vienen a complementar las declaraciones efectuadas por las asociaciones profesionales y por los partidos políticos; algunos se convierten en *best-sellers* e inyectan nueva vida en las universidades, librerías, cafés y otros sitios de reunión en que el debate y la crítica son ahora tolerados, "de facto" si no todavía "de jure". De este modo, una vez dados los primeros pasos hacia la liberalización y tan pronto algunos se atreven a poner a prueba sus límites, se modifica toda la textura, densidad y contenido del discurso intelectualmente autorizado, lo cual imprime un enorme impulso al derrocamiento del régimen autoritario.

Pero la contribución de los sectores medios a la transición no radica únicamente en estas asociaciones dotadas de autoridad intelectual. Otros actores, que también pertenecen en su mayoría a los sectores medios, aportan a la transición un peso, no menor, de autoridad moral. Las organizaciones de derechos humanos, los familiares de los encarcelados, torturados y asesinados, y a menudo las iglesias, son los primeros en alzar sus voces contra las facetas más repulsivas del régimen autoritario, y lo hacen en medio de una grave represión, cuando la mayor parte de los restantes actores se avienen al régimen o prefieren ignorar sus atrocidades. Estas organizaciones de derechos humanos (fenómeno bastante reciente, y más propio de América latina que de Europa meridional) corren enormes riesgos personales y se convierten en parias en una sociedad que todavía es en gran medida remisa a escucharlos, o demasiado temerosa para ello. El apoyo internacional privado y público que reciben es provechoso porque contribuye a aumentar los costos percibidos de la acción

represiva y les hace sentir que no están del todo aislados. En algunos casos, como en Brasil y Chile, grupos importantes pertenecientes a la Iglesia Católica adhieren rápida y tenazmente a estos valores. Y esto es importante, pues permite que los activistas de los derechos humanos reciban cierta protección justamente de la institución que más dificultad tienen para reprimir los regímenes que profesan defender los valores "occidentales y cristianos". En otros casos, como en la Argentina, Bolivia y Uruguay, la Iglesia Católica (con escasas y honrosas excepciones) prefirió hacer caso omiso de las atrocidades de los respectivos regímenes, cuando no justificarlas; esto volvió más llamativa y riesgosa la postura adoptada por los grupos laicos de derechos humanos, por otras iglesias y aun por individuos aislados —como las hoy célebres "Madres de Plaza de Mayo" en la Argentina.—

Pero independientemente de esa diferencia, cuando se inicia la transición las organizaciones de derechos humanos y los activistas de esta causa salen a la palestra dotados de una enorme autoridad moral, que les brinda un amplio auditorio para sus elocuentes críticas al régimen, críticas que inevitablemente se hacen extensivas a otras cuestiones y llegan a incluir derechos sociales y políticos que sólo la democracia puede garantizar con seguridad.

La enorme repercusión y el prestigio que alcanzan súbitamente las organizaciones y los activistas en favor de los derechos humanos debe comprenderse también dentro del marco de otro fenómeno sutil pero no menos decisivo: es lo que podría denominarse "la recuperación de la dignidad personal". Luego de muchos años de gobierno arbitrario, brutalidad policial y despotismo en tantos contextos sociales (en otras palabras, luego de muchos años de privación de los atributos básicos de la ciudadanía), son muchos los que demandan la liberalización y se regocijan con ella. En tales circunstancias, ayudados por los activistas de los derechos humanos, los intelectuales y artistas, muchos descubren que también ellos fueron víctimas de la represión del régimen. De ahí que se vuelva comprensible la furia de numerosas personas que poco tiempo atrás parecían apoyar la ilusión de los gobernantes de gozar de un "consenso tácito". Esta condena del régimen se vuelve más intensa aun si, como suele ocurrir, ha sido penetrado por la corrupción y ésta ahora puede sacarse a la luz pública. Esto converge con el discurso de las asociaciones profesio-

nales y organizaciones de los derechos humanos creando un clima general de intenso rechazo ético del régimen autoritario.

Pero el mayor desafío al régimen transicional probablemente provenga de la clase obrera y de los empleados de menor rango, con frecuencia sindicalizados, que encuentran una nueva o reavivada identidad y una renovada capacidad para su acción colectiva. No es de sorprender que éste sea el ámbito al cual la liberalización se extiende de manera más vacilante y menos irreversible. No sólo las organizaciones a que pertenecen estos actores fueron el foco de la "atención" de los gobernantes autoritarios —ya sea a través de la represión directa o de la manipulación estatal corporativista—, sino que las relaciones directas de estos individuos con sus empleadores se vieron decididamente afectadas por la política del régimen. En nuestra muestra de países, la mayoría de los regímenes autoritarios favorecieron en forma deliberada los intereses burgueses, y en especial los de sus sectores más oligopólicos e internacionalizados.[3] El impacto neto de estos empeñosos esfuerzos en los salarios reales y en los beneficios sociales de los trabajadores fue variable; en la mayoría de los casos, declinaron tanto en términos absolutos como relativos respecto de sus niveles anteriores, aunque en algunos esta declinación se vio "compensada" por el aumento de prebendas paternalistas otorgadas por el Estado. Siempre, empero, aumentó drásticamente el poder discrecional de los empleadores en la producción y en la distribución, en tanto que se redujeron o anularon los derechos preexistentes de los trabajadores a la representación colectiva.

No cabe sorprenderse, pues, de que en estos regímenes autoritarios haya un enorme cúmulo de ira y de conflictos y que, tan pronto se vuelve posible, estallen en demandas obreras. Muchas de estas demandas se centran en cuestiones inmediatas, como la obtención de mayores salarios y mejores condiciones de trabajo, o de políticas menos arbitrarias de contratación y despido del personal, en tanto que otras apuntan a crear (o recrear) las instituciones que representan a la clase: exigen libertad de asociación, derecho de huelga, convenios colectivos, comités de fábrica, aplicación equitativa de la legislación laboral, ampliación de las medidas para paliar el desempleo y de otras políticas de asistencia social. Ninguna liberalización puede evitar que se produzca movilización y conflicto en torno de estas cuestiones, que trataremos en la próxima sección.

Pero ni siquiera este análisis agota las capas de la sociedad que vuelven a emerger a la superficie; tanto en América latina como en Europa meridional, reviste particular importancia la literal explosión de movimientos de base, la mayoría de los cuales se organizan en torno de dominios territoriales circunscriptos (barrios o parroquias). La combinación de las políticas de atomización deliberada del régimen anterior, su destrucción de las redes representativas y su énfasis en el diseño centralizado y tecnocrático de las políticas tiende a crear contextos especialmente propicios para esas formas de asociabilidad popular una vez que las partes afectadas se atreven a reunirse, discutir sus problemas comunes y constituir organizaciones más o menos duraderas. Cierto es que a menudo reciben la ayuda de personas extrañas a ellos (sacerdotes y monjas, estudiantes, abogados, trabajadores sociales, militantes partidarios) y rara vez conforman redes amplias; pero lo que aquí interesa es que son numerosos y que sus procesos internos son con suma frecuencia muy igualitarios y participativos. Y esto tiene importantes corolarios para la cultura política emergente en la transicion. De pronto aparecen una multitud de foros populares (por efímeros que resulten algunos de ellos) en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía fructifica en debates sobre las cuestiones cotidianas preocupantes. La proliferación de estos espacios populares obliga a los ejecutores de la política a prestar atención (y destinar recursos) a problemas puntuales perturbadores de la vida urbana que el régimen anterior o bien soslayó, o bien abordó de una manera imperativa y tecnocrática. Los pactos sociales amplios o las reformas globales en el plano nacional no resuelven tales problemas, y por ende el proceso político emergente incluye elementos descentralizadores que pueden profundizar sus raíces democráticas.

Todos estos cambios, que son rápidos, inesperados y abarcan a la mayor parte de la sociedad civil, socavan los intentos de los "blandos" del régimen por perpetuarse en el gobierno, y elevan los costos percibidos del golpe que —en esos momentos más que nunca— quisieran llevar a la práctica los "duros".

El levantamiento popular

En algunas circunstancias y en momentos particulares de la transición, muchas de estas diversas capas de la sociedad pueden confluir en lo que

hemos dado en llamar el "levantamiento popular". Los sindicatos, los movimientos de base, los grupos religiosos, intelectuales, artistas, clérigos, defensores de los derechos humanos y asociaciones profesionales se apoyan mutuamente en sus esfuerzos en pro de la democratización y confluyen en una totalidad mayor que se identifica como "el pueblo" (*o povo, the people, il popolo, le peuple, ho laos*). Este frente que surge ejerce gran presión para ampliar los límites de la mera liberalización y la democratización parcial. La fantástica convergencia que este levantamiento entraña amedrenta a los "blandos" del régimen (que auspiciaron la transición en la expectativa de poder controlar sus consecuencias), así como a muchos de sus cuasi aliados (los opositores moderados del régimen, que confiaban en dominar, sin esa ruidosa interferencia, la posterior competencia por los cargos principales del gobierno).

Pero este levantamiento popular durante la transición no es en modo alguno una constante. Algunos países parecen haber salteado este momento de euforia, en que una vasta mayoría de la población se siente unida en un pie de igualdad, luchando por la meta común de crear no sólo un nuevo sistema político sino un nuevo orden social. Por ejemplo, encontramos pocos datos sobre su existencia en España o en Grecia; aun en Brasil, donde se ha prestado a estos fenómenos mucha atención, se limitaron a la zona de San Pablo y al centro y sur del país —por cierto una gran porción de éste, pero aun así no alcanzaron un alto nivel y se disiparon con suma rapidez—. Portugal, luego de la revolución de 1974, representa el caso extremo en nuestra muestra de un vuelco espontáneo de esta índole hacia la solidaridad y el entusiasmo igualitarios. Allí las diversas capas de una sociedad civil activada y politizada casi de la noche a la mañana interactuaron para apoyarse y estimularse mutuamente en demanda de una ampliación de lo que se dio en llamar "el proceso". Bajo este impulso, la transición fue mucho más allá de la liberalización, y por momentos hasta pareció desbordar la democratización política, llegando a lo que hemos llamado "socialización". No obstante, ya para el otoño de 1975 el levantamiento popular había llegado a su punto culminante y la transición se había encuadrado en moldes más predecibles. Viendo las cosas en retrospectiva, su persistencia en la transición portuguesa comparativamente larga parece haber sido en parte resultado de la exitosa coreografía montada por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). Mediante su estímulo a las manifestaciones urbanas y su aus-

picio de un programa "dinamizador" de las zonas rurales, los gobernantes del período de transición pudieron sacar provecho de lo que inicialmente fue una respuesta masiva espontánea, voluntaria e imprevista —y prolongada—. En la Argentina se vivieron dos momentos de levantamiento y unidad popular contra un régimen autoritario: uno de ellos ocurrió antes del anuncio de la transición (el "Cordobazo" y los sucesos posteriores a él, en 1969); el otro, mucho más moderado tanto en intensidad como en duración, sobrevino cuando ya era bien claro que algo iba a cambiar, en el período posterior al fracaso militar en la guerra de las Malvinas. En Venezuela, el pueblo se alzó en 1958 en huelgas masivas que paralizaron todo el país y obligaron a Pérez Jiménez a entregar el poder. Perú asistió también a un amplio levantamiento popular a comienzos de la década de 1970, y al parecer está comenzando a darse algo semejante en Chile actualmente.

Los casos estudiados por nosotros sugieren que cuanto más breve e inesperada es la transición desde la dominación autoritaria, mayor es la probabilidad de un levantamiento popular y de que éste produzca un efecto duradero. La sorpresa (y alivio) que producen las señales de que los gobernantes son más vulnerables de lo que parecían, así como el hecho de que deban tomarse prontas decisiones acerca de las reglas emergentes, parecen contribuir en gran medida a la generalización y espontaneidad del levantamiento. En cambio, cuando hay más tiempo para pensar y actuar, las diversas capas de la sociedad pueden descubrir que existen serias divergencias en sus objetivos y en sus estrategias de acción preferidas. La reflexión o las decisiones políticas concretas llevan a que la identidad común como "el pueblo" quede fragmentada por motivos de clase, status, sexo, religión, procedencia étnica, lenguaje y generación, para no hablar de las creencias ideológicas y de las adhesiones partidarias. Así pues, cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la transición, es menos probable que haya un levantamiento popular, y en caso de que lo haya, estará más limitado en el espacio y en el tiempo. En tales circunstancias, la presión para trascender la liberalización será menor, y la forma de democracia que a la postre se alcanzará tenderá a contener más elementos oligárquicos, más "islas" de desigualdad institucionalizada respecto de la participación y la responsabilidad ante la ciudadanía, que en el caso en que los gobernantes enfrentan a una sociedad resurrecta y continuante en un "pueblo"

sumamente movilizado. También parecería que la relativa ausencia de un levantamiento de esta índole reduce la probabilidad de una regresión golpista, si bien allí donde "el poder lo tiene el pueblo" y "el pueblo está en las calles", es muy posible que los promotores de tales golpes vacilen ante la perspectiva de provocar una guerra civil; véase si no la indiferencia con que se recibió en Portugal el golpe de Spínola en setiembre de 1974, y la confusión provocada por el golpe y contragolpe de noviembre del año siguiente.

La repercusión del levantamiento popular en la transición resulta más clara que las condiciones para su gestación. Si hubo en el pasado una amplia y recurrente movilización popular, sofocada por el advenimiento de un régimen autoritario, *y además* si persiste por detrás de la fachada de "paz social" una especie de red subterránea de asociaciones preexistentes, sindicatos, movimientos y partidos, es más probable que se produzca un gran levantamiento popular. Según esto, Italia, Argentina, Chile y quizás Uruguay son candidatos más probables para experimentar tal fenómeno durante la transición.[4] No obstante, los casos de Portugal, Venezuela (en la década del cincuenta) y Perú sugieren otra hipótesis concurrente con la anterior: si las movilizaciones populares no han sido una característica destacada en el pasado y si *además*, la sociedad civil tiene una débil estructura institucional (mantenida deliberadamente por un prolongado corporativismo estatal y/o por la represión), puede verse facilitado dicho levantamiento. En tales casos, la misma ausencia de una identidad política neta y el carácter novedoso de los grupos que surgen como respuesta a la liberalización pueden facilitar que los individuos se identifiquen como iguales, y que los grupos eviten temporariamente los conflictos en torno de la forma de organización política que ha de predominar.

De todos modos, sea cual fuere su intensidad y sus antecedentes, estos levantamientos populares siempre son efímeros. La represión selectiva, la manipulación y la cooptación ejercidas por quienes aún controlan el aparato estatal, la fatiga que provocan las frecuentes manifestaciones y el "teatro callejero", los conflictos internos que sin duda han de surgir acerca de la elección de los procedimientos y de las políticas sustantivas, el sentido de desilusión ética frente a las transacciones "realistas" que impone la concertación de pactos y/o el surgimiento de líderes oligárquicos dentro de los grupos que los acuerdan, todos estos factores

conducen a que el levantamiento se disipe. Este auge y posterior ocaso del "pueblo" frustra a muchos actores y acaba con muchas esperanzas. Como ya hemos señalado, son muchos los que se repliegan de su activismo intenso y gran idealismo para dedicarse más bien al logro de sus objetivos privados; algunos crean "guetos políticos", dentro de los cuales mantienen vivos los ideales de una transformación social más profunda;[5] otros pueden pasar a la clandestinidad y recurrir a la violencia terrorista, o incluso abrigan la esperanza de un retorno al autoritarismo represivo. Cualquiera sea la combinación de las reacciones frente al levantamiento popular, éste cumple el papel decisivo de empujar la transición un paso más adelante que lo que de otra manera habría ocurrido; pero el desencanto que deja tras de él es un problema persistente para la posterior consolidación de la democracia política. En el proceso de estructuración de las opciones de la transición y de moderación de un indócil sector popular, hay un suceso que cumple un papel más inmediato e importante que todos los demás: la convocatoria a elecciones.

Capítulo 6

CONVOCATORIA A ELECCIONES (E INCITACION A LOS PARTIDOS POLITICOS)

Otra convergencia

El anuncio por parte de las autoridades del período de transición de su propósito de convocar a elecciones para los cargos representativos de importancia nacional ejerce un profundo efecto. Si sus intenciones son aceptadas como verosímiles, y si los electores consideran que gozarán de una razonable libertad de opción—vale decir, que los partidos actuales o futuros podrán competir libremente y presentar candidatos alternativos, y los gobernantes, en cambio, *no* gozarán de plena libertad para el cómputo de los votos o la eliminación de los candidatos que les disgusten—, comienzan a modificarse rápidamente las relaciones entre las facciones y fuerzas contendientes, dentro y fuera del régimen. Esto se debe a que la perspectiva de las elecciones futuras vuelve a poner a los partidos en el centro del escenario político, en una posición de prominencia que seguirán ocupando durante algún tiempo. Si algún momento "heroico" existe para los partidos políticos, es el que se produce antes, durante e inmediatamente después de la "elección fundacional" en la cual, por primera vez después del régimen autoritario, disputarán cargos electivos de significación nacional sometidos a condiciones competitivas razonables.

Con anterioridad a esto, en las primeras etapas de la transición, quizá los partidos hayan cumplido un papel escaso o nulo. En la *démocratie octroyée* [democracia concedida de buen grado], en que una fuerza de ocupación patrocina el cambio desde arriba, quizá ni siquiera existan partidos, salvo en la mente de los exiliados o en las especulaciones de las potencias extranjeras; en la *démocratie à contrecoeur* [democracia

concedida a regañadientes], auspiciada por los "blandos" del régimen autoritario, sus propósitos iniciales habitualmente se limitan a cierto grado de liberalización, con elecciones planeadas para un futuro distante y sólo para algunos cargos de menor cuantía —en las que puede haber o no partidos promovidos por el gobierno—. La resurrección de la sociedad civil y, en algunos casos, su confluencia en un amplio levantamiento popular, obliga a revisar el cronograma previsto originalmente y el alcance de las elecciones; y esto es más válido cuando la transición misma ha sido prácticamente impuesta al régimen por una oposición fuerte y activa.

Habitualmente los partidos políticos desempeñan un rol secundario en estas movilizaciones y presiones. Como vimos, gran parte del esfuerzo es realizado por los sindicatos, asociaciones profesionales, movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, grupos religiosos, intelectuales y artistas. Con frecuencia los partidos están demasiado desquiciados, divididos u ocupados en encumbrar a sus propios líderes como para cumplir esa tarea. Más aun, uno de los motivos primarios de las autoridades del período de transición para convocar a elecciones para cargos oficiales significativos bien puede ser conseguir "sacarse de encima" a esa multitud de grupos dispares de protesta. Tal vez las autoridades confían en canalizar esa actividad hacia los partidos de una manera más ordenada, o tal vez calculen que así lograrán dividir y conquistar a sus opositores. Por otra parte, pueden tener la esperanza de que este gesto magnánimo sea tan apreciado por el pueblo, que el partido o candidato predilecto del gobierno saldrá triunfante en la contienda posterior.

En este último aspecto, las expectativas del régimen suelen quedar decepcionadas. Los períodos de transición están llenos de ejemplos de autoritarios "blandos" que sobrestimaron el apoyo popular que podían obtener: los militares argentinos en 1973, los generales brasileños en 1974, el MFA portugués en 1975, la junta uruguaya en 1980, los militares turcos en 1983, y aun el fracaso de Indira Gandhi en perpetuar su régimen de emergencia en la India mediante un plebiscito unánime. No obstante, mucho más fundadas han resultado las expectativas de canalizar la atención y la fervorosa actividad de la sociedad civil hacia las estructuras partidarias de una sociedad política más ordenada.

No es difícil entender por qué sucede esto. Tradicionalmente, el proceso electoral se organiza según las jurisdicciones territoriales. De

hecho, éste es el único criterio inequívoco para delimitar los electorados en el mundo contemporáneo. Ningún régimen de los últimos tiempos, ni siquiera los de ideología corporativista, ha podido prescindir por completo de la representación territorial (si es que toleraron algún tipo de representación organizada), y el partido es la institución moderna por antonomasia para estructurar y agrupar las preferencias individuales de acuerdo con dichos lineamientos. La clave de la eficacia de un partido radica en su capacidad de generar símbolos de identidad política parcial (ya sea por su nombre, plataforma, ideología, cánticos, insignias, como por sus líderes pasados y presentes) que reúnen a votantes y militantes por encima de las múltiples líneas que de otro modo los divide dentro de la sociedad, sea por razones de clase, status, familia, sexo, religión, grupo étnico, lenguaje o edad. Por lo demás, dado que la cantidad de posiciones electivas es limitada, también suele serlo la cantidad de partidos que contienden. La lógica misma de reunir símbolos capaces de atraer votos suficientes y de atravesar el umbral numérico necesario para obtener la representación asegura dicha limitación —aunque la incertidumbre propia de las "elecciones fundacionales" alienta en un comienzo la proliferación de partidos y de candidatos, muchos de los cuales posteriormente desaparecen—.

Una vez anunciadas las elecciones, y si parece probable que éstas se realicen de acuerdo con reglas de juego razonablemente justas, otra peculiar convergencia afecta la transición. Los opositores al régimen, si creen que tienen alguna *chance* de obtener representación, se ven muy estimulados a cooperar con los "blandos", aunque sólo sea para garantizar que se lleven a cabo las elecciones. Con frecuencia esto implica desmovilizar a aquellos grupos radicalizados o combativos que si bien pueden ofrecer a los opositores un apoyo "duro", también pueden desacreditarlos ante otros adeptos potenciales más moderados —particularmente por sus acciones violentas y su militancia "excesiva" en las calles y lugares de trabajo— y hasta poner en peligro la convocatoria a elecciones. Así pues, los partidos revividos o los nuevos partidos que surgen (al menos aquellos que estiman tener buenas probabilidades de obtener representación) resultan ser no sólo, o no tanto, agentes de movilización como instrumentos de control social y político.

Además, las perspectivas de elecciones futuras desplazan la atención hacia un nuevo asunto: la definición de los procedimientos bajo los cuales

se realizará la contienda. Normalmente ésta es la primera instancia de la fijación de parámetros más o menos institucionalizados que restringen la incertidumbre de los desenlaces futuros.[1] Como es obvio, los partidos tienen gran interés en participar en la formulación de las reglas que decidirán qué grupos serán admitidos en la puja electoral, cuáles serán los límites de las jurisdicciones del electorado, qué criterios se aplicarán para determinar los ganadores, etc.[2] La mayoría de los partidos están dispuestos a pagar un precio por su posibilidad de obtener la mejor tajada, partiendo de los cálculos que efectúan acerca de la identidad y distribución geográfica de sus presuntos partidarios. Este precio a menudo involucra entrar en componendas implícitas o en pactos explícitos con el régimen transicional y con otros partidos, así como moderar a sus partidarios más combativos. Ello significa que la base de la oposición tiende a desplazarse de la expresión de principios a la discusión de procedimientos, y de la exigencia de beneficios inmediatos al pedido de los líderes políticos para que acepten postergar sus demandas de gratificaciones.

La producción de un consentimiento contingente

Si se logra de algún modo elaborar con éxito las reglas, éstas sientan las bases para un "consentimiento contingente" que forma el sustrato de la democracia política moderna. A diferencia de la teoría democrática clásica (fundada en la premisa de superioridad ética de la expresión unánime de la ciudadanía reunida en asamblea), o de la teoría de la democracia liberal (fundada en la premisa de que los ciudadanos activos eligen y hacen responsables a representantes individuales, quienes, a su vez, producen decisiones sustantivamente superiores mediante un amplio debate público entre ellos), las teorías contemporáneas de la democracia asignan el mayor peso del consentimiento a las *élites* partidarias y a los políticos profesionales (de vez en cuando sujetos a aprobación electoral), quienes concuerdan entre sí, no sobre la base de principios éticos o sustantivos, sino de normas de procedimiento propias de la contingencia. Estos actores aceptan competir de modo tal que quienes ganen las elecciones ejerzan su temporaria superioridad política de manera de no impedir que asuman el gobierno quienes puedan obtener mayor apoyo en el futuro; y quienes las pierden en el presente, acepten respetar la autoridad con-

tingente de los ganadores para tomar decisiones imperativas, a cambio de permitírseles ocupar el gobierno y tomar decisiones en el futuro. Por su parte, presuntamente los ciudadanos aceptarán la democracia basada en dicha competencia, siempre y cuando sus resultados sigan siendo contingentes respecto de sus preferencias colectivas, tal como se expresan en elecciones justas y regulares de desenlace incierto.

El reto que plantea establecer una democracia política de esta índole consiste en encontrar un conjunto de reglas capaces de encarnar ese consentimiento contingente. Este "regateo democrático", para emplear la expresión de Robert Dahl,[3] varía de una sociedad a otra, según las pautas de clivaje entre sus miembros y ciertos factores subjetivos, como el grado de confianza mutua, los criterios por los que se mide la imparcialidad y la disposición a transar. Hay, empero, tres dimensiones que probablemente resulten decisivas en todos estos esfuerzos.

En primer lugar, es importante saber a qué partidos se les permitirá participar en este juego. Durante la transición, esto suscita el sensible problema de cómo se tratará a aquellos partidos que son declaradamente "antidemocráticos", o cuya concepción de la democracia no coincide con la de la contingencia. Esta cuestión incluye también asuntos en apariencia técnicos, como establecer el umbral mínimo para la representación de los partidos menores y/o asegurar que a ciertos grupos sociales, en especial a las minorías étnicas o religiosas, se les garantice la representación o protección.

La segunda dimensión se refiere a la fórmula adoptada para distribuir las bancas dentro de las jurisdicciones electorales, y al tamaño y cantidad de tales jurisdicciones. Aquí la opción principal consiste en producir un mejor consentimiento otorgando un "premio" al partido que recibe el mayor número de votos, o distribuyendo las bancas en forma proporcional al total de votos obtenidos, o bien mediante una fórmula mixta, que recompense a los partidos mayoritarios en ciertas jurisdicciones y compense a los minoritarios en otras —como el complicado sistema que se adoptó en la República Federal de Alemania. Desde luego, las variantes posibles son muchas, sobre todo cuando se introduce una *doble vuelta*; pero en todos los casos, existe una tensión subyacente entre la conveniencia de crear "mayorías operativas" y la de obtener una "representación fiel". Otros problemas se relacionan con las reglas vinculadas a la distribución de las jurisdicciones territoriales según su tamaño y a la sobre-

representación intrínseca de los intereses agrarios en todos los acuerdos definidos espacialmente.

Una tercera dimensión de esta lista que no pretende ser exhaustiva, concierne a la estructura de los cargos para los cuales se celebran elecciones nacionales.[4] Desde hace mucho, las dos alternativas históricas han sido el parlamentarismo —en el cual sólo se vota por representantes de electorados que no alcanzan el nivel nacional (dejando de lado los casos excepcionales de países organizados en un electorado nacional único)— y el presidencialismo —donde los cargos superiores del poder ejecutivo se eligen por sufragio popular (dejando de lado los intrincados procesos de los colegios electorales en los sistemas federalistas)—. Durante largo tiempo, algunos países (como Finlandia, Irlanda e Islandia) han practicado una versión mixta de estas fórmulas (el semipresidencialismo, según se lo llama habitualmente), pero en las democracias nuevas esta posibilidad sólo ha sido tomada seriamente en cuenta con la constitución degaullista de la Quinta República Francesa.

¿Qué combinación de estas opciones producirá, y más tarde reproducirá, el consentimiento contingente —la razonable expectativa, tanto de los ganadores como de los perdedores, de que podrán seguir participando conforme a las reglas de la contienda electoral democrática—? No puede haber una respuesta rigurosa a esta pregunta. Cada país tiene que experimentar a fin de encontrar su propia solución, y hay pruebas de que así está sucediendo en los casos que hemos estudiado. Giuseppe di Palma ha aducido que la inclusión máxima de partidos en este juego electoral, incluso de los que son declaradamente "extremistas", puede superar su resistencia a la democracia, y que es preferible una representación proporcional extrema y una política de coaliciones multipartidarias, y no crear un precoz "mayoritarismo" o la rotación permanente de dos partidos en el poder.[5] Juan Linz, en un ensayo inédito, ha argumentado convincentemente que el presidencialismo pone en peligro la consolidación democrática, ya que reduce sus opciones disponibles, genera situaciones de suma cero, otorga a individuos aislados cargos sumamente personalizados y prominentes, en los que se cifran demasiadas expectativas, desalienta el desarrollo de la organización y disciplina partidarias, amenaza llevar a un callejón sin salida si el Parlamento cae en manos de uno o varios partidos de la oposición, y reduce la flexibilidad de los gobiernos para responder a las crisis modificando sus planteles y políticas.[6]

Estos argumentos parecen válidos, y todos ellos apuntan en el sentido de una solución ultraparlamentaria, al estilo italiano. Esto generaría diversidad partidaria, flexibilidad para las decisiones, mera búsqueda de la supervivencia y, eventualmente, tolerancia política, a expensas de la protección de los intereses socioeconómicos establecidos, al dejarlos al margen de la responsabilidad democrática ante la ciudadanía y al fragmentar las instituciones representativas a punto tal que sean incapaces de obligar al Estado a aplicar un poder suficiente en las cuestiones públicas decisivas. Otro tema distinto es si los países (en especial los de América latina) que en la actualidad están recorriendo (o a punto de hacerlo) un período de transición desde la dominación autoritaria, países que tienen una tradición política diferente, inequidades más acuciantes y menor flexibilidad en su sociedad civil, podrán encontrar que este conjunto de reglas es capaz de generar un consentimiento contingente y, *a la vez*, un desempeño adecuado. Sea como fuere, el acuerdo sobre las reglas no basta para garantizar el éxito de la democratización: mucho depende de los efectos de las elecciones fundacionales.

Los efectos de las elecciones fundacionales

Los resultados de las elecciones democráticas no pueden predecirse a partir de las reglas conforme a las cuales se llevan a cabo. En caso contrario, no serían democráticas. Al convocar a elecciones luego de un período más o menos prolongado de régimen autoritario, hay varios motivos para suponer que el desenlace será muy incierto. En primer lugar, los votantes tendrán comparativamente poca experiencia en lo que atañe a elegir entre diversos candidatos; la identificación con un partido será probablemente escasa, y poco claras las imágenes de los candidatos, sobre todo si el período de gobierno no representativo ha sido largo. La desconfianza puede llevar a los individuos a mostrarse muy cautelosos en sus respuestas a las encuestas de opinión —factor éste que quizás explique el porcentaje inusualmente alto de "no sabe" y de "indecisos" en todas las encuestas realizadas antes de tales elecciones—. El fervor de la sociedad que acaba de liberalizarse probablemente origine grandes oscilaciones en el entusiasmo y el talante de la gente frente a una rápida sucesión de acontecimientos sin precedentes. De ahí que pueda esperarse una buena proporción de "votos tácticos": algunos votarán por aquellos

candidatos y partidos que manifiestan su más decidido rechazo al régimen anterior, en tanto que otros preferirán a los que parecen ofrecer el mejor bastión contra dicho rechazo tajante. Estas especulaciones bien pueden estar desvinculadas de todo interés de largo plazo, clasista, sectorial, étnico, etc. Añádase a esto la probabilidad de una situación económica tumultuosa, si no caótica, y no es difícil imaginar que ni siquiera el más hábil "futurólogo" sería capaz de predecir de antemano la distribución de las preferencias electorales. Los que están en el poder o cerca de él cometerán errores, habitualmente sobrestimando el apoyo que habrán de recibir; los que están en la vereda de enfrente bien pueden subestimar su capacidad de recibir votos de la población en general y preferir orientar sus esfuerzos a complacer a sus propios militantes y a sus clientelas básicas.

Así pues, las elecciones fundacionales son momentos de hondo dramatismo. La concurrencia a las urnas es muy alta; los partidos que abogan por la cancelación, postergación o abstención son barridos por el entusiasmo cívico que acompaña a dichos momentos. Los resultados del sufragio son ávida y minuciosamente estudiados. Por otra parte, las elecciones fundacionales parecen tener una suerte de efecto de congelamiento en los sucesos políticos posteriores. En los casos en que han sido seguidas por sucesivas reiteraciones del proceso electoral, muy pocos partidos nuevos se sumaron a la disputa, y en cambio a menudo desaparecieron muchos partidos secundarios. El examen de varias elecciones fundacionales del pasado (Francia en 1848, Finlandia en 1907, Alemania en 1919, Italia en 1948 y Japón en 1952) sugiere que la distribución de las preferencias de los electores tiende a permanecer relativamente constante durante un tiempo;[7] no obstante, esta premisa se derrumba ante el análisis de lo ocurrido más recientemente en Portugal, Grecia y España. En estos países, el presunto congelamiento de los alineamientos partidarios muy pronto se diluyó, y hubo notables desplazamientos de los votantes en las elecciones subsiguientes. A diferencia de casos anteriores, en que las alternancias en el gobierno por vía electoral tardaron en producirse (y aún no se han producido en Italia ni en Japón), los países de Europa meridional contemporáneos han mostrado que el pasaje del predominio de un partido "burgués" al de un partido socialista (y viceversa, en el caso de Portugal) puede darse con sorprendente rapidez. Nuestra impresión es que esta rotación obedece en gran medida al hecho de que el Estado mo-

derno está mucho más ligado que en el pasado al desempeño general de la economía capitalista del país. Por consiguiente, es más probable que los votantes resuelvan "castigar" a los gobernantes, ya sea de izquierda o de derecha, que han conducido mal, a su juicio, los asuntos económicos. Esto produce un "efecto pendular", algo distinto de las "elecciones críticas" del pasado, donde las adhesiones de los electores se desplazaban de manera esporádica e irreversible.

Volviendo a las elecciones fundacionales, aventuraremos las siguientes observaciones, algo paradójicas y que en ocasiones hasta pueden resultar inmorales, acerca de su resultado. Para que la transición hacia la democracia política resulte viable a largo plazo, aquéllas deben realizarse libremente en una contienda franca, y sus resultados ser honestamente registrados; sin embargo, éstos no pueden ser demasiados precisos ni representativos de la distribución efectiva de las predilecciones de los electores. Dicho de manera sucinta, es preciso "ayudar" a los partidos de centro-derecha y de derecha para que tengan un buen desempeño, en tanto que los de centro-izquierda e izquierda no deben ganar por una abrumadora mayoría. A menudo esto sucede de manera "artificial", mediante el manipuleo de las reglas (p. ej., mediante la sobrerrepresentación de los distritos rurales o de las pequeñas jurisdicciones electorales periféricas), o bien de manera "natural", fragmentando las opciones partidarias de la izquierda —cosa que por lo común no resulta difícil— y consolidando las del centro y la derecha —lo cual a veces es posible gracias a los recursos de que gozan los ocupantes de los cargos oficiales—.

El problema reviste particular gravedad para los partidos que representan los intereses de las clases propietarias, los profesionales privilegiados y las instituciones establecidas de la sociedad, incluidas las fuerzas armadas. Ya hemos aducido que muchos de sus intereses vitales resultan con frecuencia protegidos por los pactos que suelen acompañar a la transición; pero, aparte de que no siempre se llega a tales acuerdos, tampoco es probable que estos actores brinden suficiente apoyo a la democracia. Si su partido o partidos preferidos no son capaces de reunir bastantes votos como para seguir en la contienda, es fácil que deserten del proceso electoral en favor de una conspiración antidemocrática y de la desestabilización del gobierno. Además, si la derecha se derrumba por entero y deja el terreno virtualmente libre a partidos izquierdistas, éstos al poco tiempo se fragmentarán, y sus diversas facciones se esforzarán en supe-

rarse unas a las otras en cuanto a las promesas cada vez más extremas que le hacen al electorado.

Pero en unos cuantos casos la supervivencia electoral de la derecha no es un resultado fácil de asegurar en modo alguno. Estas fuerzas están a su vez fragmentadas entre los "duros", nostálgicos de un retorno al autoritarismo, y los "blandos", a menudo amedrentados por haberse visto obligados a convocar "prematuramente" a elecciones. Por lo demás, estos últimos cargan sobre sus hombros su estrecha asociación con el régimen difunto,[8] lo cual les dificulta probar que su propósito es permanecer fieles a la democracia política. Para ello tal vez tengan que hacer concesiones contrarias a los intereses de sus partidarios. Por otro lado, si las reglas son manejadas de manera harto manifiesta en favor de la derecha, las elecciones serán consideradas una farsa y perderán así su "efecto fundacional".

No es menos grave el dilema que enfrentan los partidos izquierdistas. En las transiciones no revolucionarias que estamos analizando existe una asimetría entre ambos campos. La derecha debe estar pronta a sacrificar sus intereses materiales inmediatos y ser capaz de superar su desventaja simbólica en el corto plazo. A la izquierda se le requiere no hacer un uso pleno de su ventaja simbólica inmediata y sacrificar, o al menos posponer por un período indefinido, su objetivo de una transformación radical que lleve a una "democracia avanzada". Por otro lado, también es probable que la izquierda esté dividida en facciones de "duros" y "blandos" equivalentes a los de la derecha. Es posible que la facción "maximalista" se oponga a toda participación en elecciones, con el argumento de que esto congelará las identidades políticas existentes, distraerá las energías hacia el terreno de la interacción en torno de los procedimientos y de los compromisos sustantivos, y desilusionará a los grupos oprimidos sobre las perspectivas de una transformación radical. Por otro lado, los "minimalistas" de izquierda y de centro-izquierda corren el riesgo de que, si no explotan plenamente su ventaja electoral en los comienzos de la transición, puedan verla evaporarse en el futuro, a medida que se diluye el recuerdo de su resistencia heroica al régimen autoritario y que otras clases, mejor dotadas, recuperen su supremacía organizativa y simbólica. Tal vez los minimalistas quieran actuar "responsablemente" en esta etapa, sólo para descubrir que han dedicado demasiados esfuerzos a un proceso electoral que los margina cada vez más.

Si los minimalistas quieren evitar estos desenlaces deben obtener en la elección fundacional un éxito sustancial. Al menos, deben resultar suficientemente indispensables en las deliberaciones posteriores sobre políticas y procedimientos como para que sus cargos no puedan ser soslayados, y gozar de confianza suficiente como para tolerar las críticas de "traición" y de "venderse al sistema" que les dirigirán los maximalistas. Pero, por otro lado, si los minimalistas obtienen gran apoyo electoral, y en especial si llegan a tener responsabilidad exclusiva en el gobierno, es probable que tengan que enfrentar, no tanto la probabilidad de un golpe militar inmediato, como de una gran crisis económica. Los capitalistas, privados de una reconfortante presencia en el electorado, suspicaces ante la eficacia de los eventuales pactos o constituciones que garanticen sus intereses básicos, y temerosos de que aun los partidos centristas aumenten sus exigencias sustantivas para cubrir su flanco izquierdo, responderán con las armas que tienen más a mano: la desinversión y la fuga de capitales.

Para la centro-izquierda y para los partidos izquierdistas no maximalistas, aparece un elemento tranquilizador en este escenario cuando la centro-derecha (o la derecha democrática, si es que ésta existe) gana la elección y resulta la responsable exclusiva del manejo de los asuntos económicos y sociales. En tales casos, aquéllos pueden confiar en que cosecharán los frutos de la oposición a breve plazo. La experiencia más reciente nos sugiere que el largo predominio de partidos conservadores, al estilo de lo sucedido en Italia o en Japón, es cosa del pasado. La mayor ligazón de la economía y el Estado, los efectos contagiosos de una economía más internacionalizada y el mayor grado de tolerancia externa frente a los experimentos socialistas democráticos, indican que la alternancia en el gobierno se ha vuelto una probabilidad más realista. Al respetar las reglas del consentimiento contingente y aceptar ser en un comienzo una oposición fuerte pero leal contra gobiernos derechistas destinados a sufrir un desgaste y perder apoyo en la difícil secuela del régimen autoritario, los partidos de centro-izquierda y de izquierda pueden comprobar (como lo indica la experiencia de Grecia y España, y de una manera algo más tortuosa, la de Portugal) que han emprendido el mejor camino posible hacia el poder, pues optimizan su eventual poderío electoral y reducen al mínimo el riesgo inmediato de que se les impida asumir el gobierno por medios violentos.

Capítulo 7

UNA METAFORA A MODO DE CONCLUSION (PERO NO DE CAPITULACION)

Una transición en el tipo de régimen implica movimiento desde algo hacia algo diferente. Para los países de los cuales nos ocupamos aquí, el "algo" inicial ha sido (o continúa siendo) la dominación autoritaria, aunque en cada caso difiera la base social, configuración, perduración, grado de severidad, propósitos y éxito. El subsiguiente "algo diferente" puede ser una democracia política, si bien la Turquía actual, así como el pasado reciente de Bolivia, la Argentina y (en un sentido distinto) la Nicaragua actual, demuestran que también son posibles otros desenlaces. Sea como fuere, la transición termina cuando la "anormalidad" ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un "régimen".

Uno de los motivos principales de indeterminación en cuanto a la duración y desenlace de la transición radica en que aquellos factores que fueron necesarios y suficientes para provocar el derrumbe o la autotransformación de un régimen autoritario pueden no serlo

cionados y presentes simultáneamente en cualquier proceso histórico, pero deben ser evaluados por separado a los fines analíticos. Ciertos factores que tuvieron importancia decisiva para socavar una dictadura (como el conflicto entre los "duros" y los "blandos" del régimen, o la decadencia institucional de los militares) se vuelven menos relevantes una vez que han sido movilizados otros actores y que las reglas han comenzado a modificarse. A la inversa, aspiraciones e intereses (p. ej., los vinculados con la autonomía local y la justicia de clase) que se consideraban desde antiguo erradicados o satisfechos por detrás de la fachada de "paz social" y de "consenso tácito" que el régimen presentaba, tal vez se conviertan en las cuestiones fundamentales que deben enfrentar las autoridades en el período de la transición. Algunos factores pueden cambiar de signo y no sólo de significación. Por ejemplo, un levantamiento popular activo, combativo y de gran movilización puede constituir un instrumento eficaz para derrumbar a una dictadura, pero a la vez tornar muy difícil la subsiguiente consolidación democrática, y en ciertas circunstancias ser así una importante causa de la regresión a una forma aun más brutal de régimen autoritario. Por otro lado, condiciones que en el corto plazo pueden conducir a una transición ordenada y continua hacia la democracia (como la elaboración de pactos interinos) más tarde pueden también impedir la consolidación si sus reglas y garantías restrictivas generan mucho desencanto y llevan a un estancamiento en materia de procedimientos.

Este no es sino otro modo de reiterar una de las observaciones que hicimos al comienzo: el alto grado de incertidumbre e indeterminación que rodea a todos los que participan en la transición, tanto respecto de sus interacciones inmediatas como más aun, respecto de las consecuencias de mediano y largo plazo. No se trata sólo de que los actores se sientan inseguros respecto de la identidad, recursos y propósitos de aquellos con los que están jugando la partida en el período de transición: también son (o deben ser) conscientes de que sus confrontaciones momentáneas, soluciones expeditivas y transacciones contingentes son, de hecho, reglas definitorias que pueden tener un efecto duradero (pero en gran medida impredecible) sobre el modo en que se jueguen en el futuro el juego político "normal", y sobre quiénes habrán de jugarlo.

Para dar una idea gráfica de esta situación proponemos la metáfora de una partida de ajedrez en la que el tablero no tuviera una sola super-

ficie, sino varias. En un juego como éste, a la complejidad ya bastante grande del ajedrez normal se le añade la casi infinita cantidad de combinaciones y permutaciones resultantes de la capacidad de cada jugador, en cada una de sus movidas, para pasar de uno de los planos del tablero al otro. Quienquiera que haya jugado alguna vez al ajedrez conoce la frustración que implica no saber hasta el final quién habrá de ganar, por qué motivos y con qué piezas. Muy a menudo las victorias y derrotas sobrevienen de manera inesperada para cualquiera de los dos jugadores.

Sin embargo, la analogía se quiebra en parte si pensamos que este ajedrez político de la transición, "en múltiples tableros", no es jugado por sólo dos jugadores sino por varios, y aun por un número desconocido de ellos; tampoco puede decirse que sean tres los jugadores: su cantidad es indeterminada. Ni hay forzosamente triunfadores y perdedores bien definidos, ya que los jugadores pueden formar alianzas para proteger sus respectivas posiciones, y además elaborar reglas que aíslen ciertos sectores del tablero o neutralicen el comportamiento de los otros jugadores respecto de tales posiciones, de modo tal que sus movidas tengan efecto escaso o nulo en el desenlace eventual. En suma, el riesgo de recurrir a esta analogía del ajedrez es que el lector imagine que concebimos el proceso de transición como un juego cerebral y ordenado, en el que participan caballeros decorosos y cordiales. Le pedimos más bien que evoque una imagen más tumultuosa e impulsiva de la contienda, en la cual los individuos cambian las reglas en cada una de sus movidas, avanzan a los empellones tratando de acercarse al tablero, lanzan estentóreos avisos y amenazas desde los costados, y tratan de engañar a los otros toda vez que pueden —pese a lo cual, el drama ejerce una atracción cada vez más hipnótica sobre quienes participan en él o lo observan, y poco a poco se ven comprometidos a jugar en forma más decorosa y a respetar lealmente las reglas que ellos mismos han creado—.

Por lo que sabemos, el juego de ajedrez "en múltiples tableros" no constituye hasta ahora un éxito comercial; tampoco prevemos que nuestra metáfora pueda sustentarse mucho tiempo. Por indeterminados que sean los movimientos iniciales de la transición, y por incierto que resulte su desenlace al comienzo, es poco realista suponer que el juego de la política permanezca en ese estado. En este sentido, puede ser engañoso el hincapié que hace Adam Przeworski en su capítulo del volumen 3 sobre la incertidumbre como la característica definitoria por antonomasia de la

democracia. No ocurre (al menos, no en las democracias políticas actuales) que cualquier jugador esté habilitado a sumarse a la partida, plantear la cuestión que se le antoje, establecer cualquier alianza que le parezca provechosa, desplazarse a cualquier plano o zona que le interese o cobrar cualquiera de las piezas de su rival que esté a su alcance. La práctica emergente de la democracia institucionaliza una incertidumbre "normal" con respecto a ciertas piezas y sectores del tablero, pero al hacerlo asegura una certidumbre "normal" con respecto a otras piezas y sectores. Más aun, podría aducirse que la democracia constituye una garantía mucho mejor que el régimen autoritario para ciertos atributos: por ejemplo, para el derecho a la vida, a la privacidad, a la dignidad, al libre movimiento y autoexpresión de las personas, a "la búsqueda de felicidad" y a la propiedad privada. Es cierto que un régimen autoritario tal vez ofrezca cierta certidumbre (a menudo falsa) con relación a algunos aspectos del juego político (p. ej., con respecto a quiénes habrán de ocupar los cargos ejecutivos y cuáles serán las decisiones de política que se adopten), y quizá cuente con una pavorosa capacidad para eliminar a los jugadores disidentes, pero todo ello lo hace a expensas de promover una considerable incertidumbre fuera de un ámbito político estrecho.

Hemos sostenido que puede ser ventajoso que algunos de los jugadores autoritarios (los "blandos" del régimen) supongan que están "jugando con las blancas"[2], o sea, que tienen la iniciativa en la mayoría de las primeras movidas de la transición. También es útil que los jugadores de la derecha tengan al menos la ilusión de contar con algún control significativo del juego tal como éste se va dando, y que participen en el juego todos los sectores con piezas significativas (o sea, con fuertes recursos políticos). Por caótico que resulte que diversos jugadores ataquen y se replieguen en varios planos a la vez, es mejor que estén en el juego, y quizá que se hayan comprometido con sus reglas emergentes, y no fuera de él, amenazando con patear el tablero. De todas maneras, a medida que el juego progresa (si es que se permite que lo haga) muchos de los jugadores frívolos, inexpertos o sobrevalorados serán eliminados o tendrán que alinearse junto a otros.

Durante la transición siempre es posible que algunos contendientes "pateen el tablero" o, cuando los autoritarios aún monopolizan el control de las piezas de la violencia organizada, pretendan eliminar a sus opositores por la fuerza. Como hemos visto, ésta es una amenaza a la que se

recurre con frecuencia en las primeras movidas de la partida, pero que va perdiendo credibilidad cuando avanza el juego y sus reglas se vuelven más elaboradas. Más allá de cierto punto, puede resultar contraproducente no ya patear el tablero sino incluso tratar de sacudirlo, ya que esto pone en peligro por igual a los propios aliados y a los enemigos, y los jugadores comprometidos bien pueden sumar fuerzas para eliminar a los revoltosos. Más probable es que un cierto número de jugadores, en un comienzo entusiastas, se retiren de la partida, disminuyendo así la posibilidad de obtener un rápido y claro triunfo; los beneficios de seguir jugando parecen valer cada vez menos la pena, las reglas emergentes prohíben ciertas movidas y vedan el acceso a ciertas zonas que antes eran atractivas. El juego del ajedrez en la política democrática parece destinado a producir a la larga gran cantidad de espectadores, que desde el costado alientan y sobre todo se mofan de los que siguen participando, pero a quienes las complejas reglas del juego los han desalentado demasiado, o los trueques de compromiso los han alienado en exceso, como para participar por sí mismos.

La transición consiste en inventar las reglas para un juego como éste, en múltiples tableros, veloz y tumultuoso. Esas reglas pueden ser impuestas de manera unilateral por un actor dominante y los restantes obedecerle por temor o respeto, o pueden ser elaboradas de modo multilateral mediante convenios implícitos o pactos explícitos; en algún momento, las reglas pueden reunirse en un "manual" único (la Constitución), aunque es probable que acuerdos informales y normas dictadas por la prudencia lo suplementen (y en ocasiones lo pasen por alto). Como mínimo, estas reglas formales y/o informales abarcan los siguientes puntos: qué movidas están permitidas, cuáles son los atributos que autorizan a un actor a ser de la partida, qué títulos puede exhibir cada jugador para hacerse acreedor a tales o cuales piezas, y qué combinación de virtudes (qué disposición de las piezas sobre el tablero) permite a un actor o a una coalición de actores controlar el sector central del tablero, conocido como "el gobierno". Si la partida es razonablemente democrática, el atributo clave serán los derechos de la ciudadanía; las piezas principales estarán distribuidas de modo relativamente equitativo; la combinación gobernante se basará en un consentimiento contingente entre los líderes partidarios; y el desenlace sustantivo de cada ronda de partidas (las políticas del gobierno) nunca estará del todo predeterminado.

Estas normas de procedimiento establecen las diferentes probabilidades de ganar y perder que tienen jugadores específicos. Además, al menos en el período de la transición, es probable que sean complementadas por otras normas que limitan el juego, al vedar el acceso a ciertas partes del tablero, prohibir qué determinadas piezas, de un cierto color, entren en el campo de ciertos jugadores, y excluir algunas movidas sin el acuerdo de todos los contrincantes. Pactos como el de Punto Fijo en Venezuela y el de la Moncloa en España son ejemplos expresos de esta clase de mantenimiento de límites entre las instituciones políticas y otras instituciones sociales y económicas; pero un efecto idéntico puede obtenerse de manera más implícita mediante la creación de sistemas neocorporativos de intermediación de intereses o de acuerdos consociativos para respetar la autonomía de ámbitos culturales o religiosos. El contenido y el alcance de los esfuerzos para sustraer del área de la incertidumbre democrática ciertas cuestiones sustantivas han sido muy variados, y obviamente diferirán según las pautas de división interna de los países.

No obstante, una vez que la transición ha fijado las normas del procedimiento de la democracia política con respecto a los principales abarcadores y soberanos mecanismos de opción colectiva en una sociedad, no hay garantía absoluta de que estas restricciones sean respetadas en el futuro. Los jugadores, solos o formando alianzas, pueden más adelante avanzar sus piezas hasta los sectores inicialmente vedados, presionando para que la liberalización se convierta en una democratización política, y eventualmente se la extienda a las instituciones sociales, culturales y económicas. Lo importante es que esta eventual extensión ocurra dentro de la norma democrática del consentimiento contingente y no de acuerdo con las reglas autoritarias del capricho personal o de la seguridad del Estado.

Con independencia de las pautas idiosincrásicas y de las variaciones caleidoscópicas dentro de nuestra muestra, es posible proponer algunas generalizaciones a los futuros jugadores de nuestro ajedrez en múltiples tableros. Ante todo, las transiciones conocidas hacia la democracia política han observado en todos los casos una restricción básica: está prohibido cobrar el rey de uno de los jugadores, e incluso darle jaque mate. En otras palabras, durante la transición los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables. A este jugador puede obligárselo a entregar algunos peones, y aun privárselo de sus torres (p.

ej., ampliación del sector público, expropiación de tierras de la oligarquía e incluso nacionalización de los bancos), pero no puede colocarse en peligro directo a su rey. Esta es una restricción fundamental que los partidos izquierdistas deben aceptar si pretenden que se les permita jugar en el centro del tablero; de lo contrario corren el riesgo de ser eliminados, dejados al margen o reducidos al carácter de meros espectadores. La segunda restricción es un corolario de la primera, aunque tiene su base autónoma: está prohibido cobrar la "reina" del régimen de transición, o aun circunscribir demasiado sus movimientos. En otros términos, en la medida en que las fuerzas armadas son la institución protectora por excelencia de los derechos y privilegios a que se refiere la primera restricción, su existencia, sus bienes y su jerarquía no pueden ser eliminados, ni siquiera seriamente amenazados. De lo contrario, simplemente barrerán a sus opositores, o patearán el tablero y seguirán jugando solas. Más allá de estas dos prohibiciones, los convenios o imposiciones que orientan determinadas transiciones pueden garantizar la inviolabilidad de otras instituciones (p. ej., el funcionariado o las iglesias), de grupos minoritarios (p. ej., subgrupos lingüístico-étnicos o los "notables" de algunas regiones del país) y hasta de individuos específicos (p. ej., ex presidentes o comandantes militares).[3]

Es probable que durante la transición haya actores que se rehúsen a jugar una partida tan restringida para ellos; quizá se nieguen a abandonar o posponer indefinidamente sus metas de abolir a la burguesía e instituir el socialismo, o a abstenerse de modificar la estructura de mandos de los militares o su papel de garantizadores de los derechos de la propiedad burguesa. Si estos actores son lo bastante poderosos como para poner en peligro el monopolio de los militares sobre la violencia organizada, corren el riesgo de ser eliminados por la fuerza y/o de provocar una anulación del juego tal como se venía dando. Dada la identidad de los jugadores y la probable disposición de las piezas en el tablero (las relaciones de fuerza y de influencia) en las transiciones de que aquí nos hemos ocupado (con la excepción de Nicaragua, por las razones ya analizadas), parecería que la única opción realista para la izquierda es aceptar las restricciones a que hemos aludido, y confiar en que en el futuro se le presentarán, de algún modo, oportunidades más atractivas.

Uno de los problemas de transición en aquellos países en que la burguesía, y por ende el capitalismo, cuenta con mucho arraigo en socie-

dades de gran desigualdad económico-social y donde las fuerzas armadas están fuertemente ligadas a esa sesgada distribución, es que el juego deja poco espacio y movidas posibles para nuevos jugadores. No sólo los izquierdistas, sino las propias fuerzas democráticas tal vez dispongan sólo de unas pocas piezas, débiles y vulnerables; gran parte de sus esfuerzos estarán dedicados a moverlas de uno a otro lado del tablero tratando de que no se las cobre el adversario. Pero aquí reviste importancia decisiva el fenómeno que hemos llamado "la resurrección de la sociedad civil" y, eventualmente, un intenso levantamiento popular, ya que esto puede hacer que jugadores nuevos, más heterogéneos e impulsivos, se sumen a la partida, complicando así los gambitos de apertura cuidadosamente trazados por los ocupantes del gobierno. Si el empuje proveniente de estos procesos no conduce a una anulación autoritaria de la partida, aun en sociedades tan injustas como las que hemos mencionado se vuelve posible abrir espacios adicionales, que dan al juego un interés y un atractivo reales. Esta relación (parcialmente) modificada de fuerzas, a su vez, plantea la posibilidad de acuerdos (implícitos) o de pactos (explícitos) más auténticamente democráticos, lo cual garantiza de manera recíproca el patrimonio de los jugadores más fuertes y más débiles, aunque no excluye del todo la posibilidad de que se hagan algunas movidas para suprimir las desigualdades sociales y económicas más flagrantes o potencialmente explosivas. De cualquier manera, aunque al principio el juego sea confuso y haya gran cantidad de jugadores pertenecientes a camarillas inciertas, a la larga se consolidará y quedará en manos de un pequeño número de actores, los mejor organizados y con seguidores más confiables —en esencia, los partidos políticos y asociaciones de clase reconocidos—. Las reglas del juego se vuelven entonces más predecibles y aquél tiende a centrarse en los niveles y sectores sobre los que hay acuerdo: aquellos en que las movidas básicas son la competencia electoral para llenar determinados cargos y para negociar los intereses entre los grupos de clase, sectoriales y profesionales que se organizan con el fin de gravitar en la política pública.

Así pues, la democracia política suele surgir de un proceso no lineal, sumamente incierto y reversible en lo inminente, que implica la cautelosa definición de ciertos espacios y movidas en múltiples tableros. La mayoría de las movidas pretenden ocupar el "centro", donde están situadas las instituciones de gobierno. En lugar de recurrir a estas posiciones

estratégicas para eliminar a otros jugadores o para consolidar un reducto impenetrable, los actores convienen en ocupar esos espacios de manera contingente y en compartirlos, o cederlos a los adversarios según las reglas preestablecidas de la competición.[4] Esto los priva de muchas oportunidades para maximizar sus intereses e ideales, pero tiene en cambio la virtud más prosaica de "satisfacer" —o sea, de obtener algunas satisfacciones importantes y de evitar las peores insatisfacciones posibles—. La configuración de ese espacio central y de las reglas para ocuparlo difieren de uno a otro caso, según la distribución de las piezas al comienzo de la transición, los objetivos y el patrimonio de los que se incorporan al juego, y la capacidad de los jugadores para acomodar sus expectativas y establecer componendas en coyunturas críticas. En las sociedades con un sector popular disperso y escasamente organizado y con partidos políticos débiles, cuando se va gestando una democracia política de manera gradual, el espacio resultante suele ser muy limitado y sirve, al menos durante un tiempo, para ratificar (si no para consolidar) las desigualdades sociales y económicas prevalecientes. Si en cambio el sector popular emerge de la liberalización o del derrumbe del régimen autoritario de manera veloz, y como un actor comprativamente unido, las cuestiones y posiciones en juego tienden a ser más significativas e incluyen una transición más rápida hacia la democracia política e incluso la posibilidad de iniciar un movimiento hacia la socialización. Aun cuando esto es mejor desde el punto de vista de nuestras referencias normativas, tiene un aspecto negativo: se corre un mayor riesgo de que estas partidas sean anuladas durante la transición, y más aun al poco tiempo de que ella culmine, cuando dichas posibilidades amenazantes se vuelven más notorias.[5] Y esa anulación sólo la puede efectuar el jugador que, actuando en defensa de sus propias piezas amenazadas y/o de su "rey" burgués, retiene el instrumento supremo para "patear el tablero": las fuerzas armadas. Pero ni siquiera en estos casos de tan alto riesgo el desenlace es inevitable. Si, como hemos visto, las fuerzas armadas se encuentran en un estado de gran deterioro institucional y los gobernantes autoritarios están muy divididos en sus facciones "duras" y "blandas", y si dentro de la oposición no prevalecen los maximalistas, existe la oportunidad de concretar una "transacción democrática". En tales circunstancias, la negociación tenderá a ser más próxima a la democracia política y menos obstructiva de los eventuales movimientos futuros hacia la socializa-

ción, que en aquellos casos en que el levantamiento popular es más débil y el régimen de transición controla la mayoría de las piezas y sectores del tablero.

Tampoco resulta fácil el juego para los opositores. También ellos probablemente se fragmenten en grupos dispuestos a aceptar distintas reglas de la competencia y diferentes garantías institucionales. Sus elementos más oportunistas estarán prontos a aprovechar cualquier espacio que se les ofrezca en el tablero, por limitado que sea; sus miembros maximalistas procurarán desbaratar por completo la partida. Entre ambos, hay una serie de jugadores no tan claramente delineados: llamémoslos los "demócratas recalcitrantes", que incluyen a los minimalistas de la izquierda y centro-izquierda, así como a otras franjas del centro que pretenden instaurar la democracia política. Estos actores sólo jugarán la partida si los gobernantes de la transición están dispuestos a negociar con ellos un conjunto de reglas, mutuamente satisfactorias, en torno de las movidas, activos y espacios respectivos.

El activo principal de los recalcitrantes es su compromiso conjunto de no establecer ningún acuerdo demasiado ligero y prematuro con los gobernantes hasta que hayan sido levantadas las restricciones que ellos consideren intrínsecamente antidemocráticas (o sea, su "pacto de no pactar"). En lugar de una democratización engañosa obtenida mediante la violencia, retirándose definitivamente del juego o aceptando de manera pasiva las condiciones que inicialmente les ofrecen los gobernantes autoritarios, los "recalcitrantes" procuran desacreditar ante la opinión nacional e internacional las movidas de estos últimos. Si esta estrategia es eficaz, y si los recalcitrantes pueden aspirar a un apoyo electoral significativo, las elecciones resultantes estarán previsiblemente despojadas de su "impacto fundacional". Así ocurrió con las elecciones de 1982 en El Salvador y con los diversos casos de abstención de los peronistas en la Argentina. En tales situaciones, la transición tendrá, ora que empezar de vuelta, ora que revertir a un modelo autoritario. Por lo tanto, los demócratas recalcitrantes pueden gravitar en las reglas emergentes, siempre y cuando los ocupantes del gobierno piensen que tienen que hacerles concesiones para obtener credibilidad o apoyo electoral. Otro requisito es que los recalcitrantes controlen sus propias piezas. Esto puede resultarles más sencillo a los partidos izquierdistas clasistas que a los populistas, cuya clientela es más heterogénea y está más vagamente es-

tructurada. En caso de que estos últimos surjan como la oposición predominante, es imposible prever si serán capaces de respetar las reglas y garantías acordadas con los gobernantes, y si estarán dispuestos a hacerlo (y hasta qué punto). Así pues, a despecho de que por su orientación ideológica la izquierda clasista parece más amenazadora que los partidos populistas, quizás el centro y la derecha prefieran negociar con aquéllos.

Nuestra metáfora de la partida de ajedrez en múltiples tableros simultáneos tiene dos corolarios. En primer lugar, las circunstancias mismas de la transición deben obligar a los jugadores a competir por sus piezas y espacios, en lugar de batallar para la eliminación de los opositores; en segundo lugar, los jugadores no necesitan haber alcanzado un consenso previo sobre los valores democráticos antes de abrirse paso a los empujones para intervenir en la partida. Puede obligárselos a respetar las reglas que surgen del propio juego. Esta es otra manera de decir que la democracia política es generada por una situación de empate (o "tablas") y disenso, más bien que por la unidad y el consenso previos. Es el fruto de la interdependencia de intereses antagónicos y de la diversidad de ideales discordantes entre sí, en un contexto que alienta la interacción estratégica entre actores cautelosos y fatigados. La transición hacia la democracia no es en modo alguno un proceso lineal o racional. Hay demasiada incertidumbre en torno de las respectivas capacidades y demasiadas sospechas en torno de los respectivos propósitos, para que suceda eso. Sólo una vez transcurrida la transición, cuando los ciudadanos ya han aprendido a tolerar sus compromisos contingentes, es previsible que la democracia política induzca una toma de conciencia más confiable de los intereses convergentes y cree una actitud menos suspicaz respecto de las intenciones, ideas o ideales de cada uno.

NOTAS

Notas de los autores

Quiero expresar mi gratitud por el apoyo recibido, en primer lugar a través de una beca de la Fundación John Simon Guggenheim, y luego de la Fundación Ford. Sin esta ayuda me habría resultado imposible contar con el tiempo necesario para viajar, realizar investigaciones, escribir y, en ocasiones, coordinar este proyecto. También agradezco al profesor Candido Mendes y a mis colegas del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) por brindarme un medio placentero y estimulante, en el cual efectué la mayor parte del trabajo destinado a este volumen. Jorge Sapia colaboró en el IUPERJ con mi investigación. Deseo además manifestar mi aprecio al Instituto Helen Kellogg, de la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos) por la ayuda y aliento que me dieron sus miembros en las últimas etapas de este proyecto. [G.O.]

Quiero agradecer a la Universidad de Chicago, y en especial a su Departamento de Ciencia Política, no porque me hayan brindado una ayuda material particular en ocasión de este proyecto, sino simplemente por ser lugares en los que es posible ejercer la crítica y recibir estímulo. La hospitalidad de Guillermo O'Donnell y Cecilia Galli, así como la tesonera labor del plantel del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame (Julie Bixler, Rocío Gallegos y María Walroth), han sido elementos indispensables para llevar a su consumación las últimas etapas de este volumen. [P.C.S.]

Ambos deseamos hacer público nuestro reconocimiento al Programa Latinoamericano del Centro Woodrow Wilson para Investigadores Internacionales, y muy especialmente a su secretario y fundador, Abraham Lowenthal, por el papel que les cupo en la organización y financiación del proyecto en su totalidad, así como por habernos ayudado a gestarlo.

Laurence Whitehead, compilador de estos artículos junto con nosotros, colaboró con sus inteligentes ideas y su juicio crítico, así como con su tarea de coordinación, en calidad de "miembro de número" *[senior fellow]*, durante su estadía en el Centro Wilson. Por último, la hospitalidad del Centro, que ofreció al proyecto, a sus autores y a las ideas en él concebidas un "hogar" receptivo y creador, fue fruto, en no escasa medida, del apoyo de su director, James Billington, y de su codirector Proser Gifford. Ha sido ésta una larga travesía por aguas desconocidas; tenemos la esperanza de que todos los que participaron en este esfuerzo, así como los lectores del producto a que dio lugar, concuerden en que valía la pena emprenderlo.

Capítulo 2

1. Como es obvio, esto depende a la vez de la definición de "régimen" que se adopte. Entendemos por "régimen" el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso. Allí donde existe efectivamente un régimen, es improbable que los disidentes reales o potenciales pongan en peligro tales pautas, ya sea por su escasa organización, falta de información, despolitización manipulada o represión lisa y llana. A los fines de una sumaria comparación y generalización, se da un rótulo genérico a estos conjuntos de pautas, y se habla entonces de un régimen "autoritario" o "democrático", que ocasionalmente es dividido en subtipos.
2. Nuestro distingo entre la "liberalización" y la "democratización" guarda un cierto paralelismo con el trazado anteriormente por Robert Dahl entre el "cuestionamiento" y la "inclusión" públicos, si bien nuestro énfasis en la igualdad de los ciudadanos y la responsabilidad de los gobernantes difiere un poco de la idea de "inclusión" de Dahl, que es más pasiva. Véase su libro *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971), en cuyo capítulo 3 analiza la rela-

ción histórica entre una y otra con argumentaciones parecidas a las que aquí desarrollamos.

3. Philippe C. Schmitter, "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and Its Possible Consequences", Documentos de Trabajo nº 60, Centro Wilson, Washington, 1980.

4. Richard R. Fagen, "The Nicaraguan Revolution", Documento de Trabajo nº 78, Programa Latinoamericano, Centro Wilson, Washington, 1981.

5. Dahl, *op. cit.*

Capítulo 3

1. La caracterización de los funcionarios del régimen como "duros" o "blandos" (así como los distingos similares que haremos posteriormente respecto de los opositores al régimen) es un procedimiento heurístico destinado a señalar los atributos significativos de ciertos actores en distintas etapas y coyunturas de la transición. Por lo tanto, estas características no constituyen atributos permanentes de ningún actor, ni puede asignárselas de manera permanente a grupos sociales o instituciones específicos. Por el contrario, la plasticidad e incertidumbre de la transición derivan en parte de los cambios estratégicos que se producen dentro de las filas de los adeptos al régimen y de sus opositores. Tampoco son estos atributos predisposiciones psicológicas inherentes; más bien ha de inferírselos del comportamiento estratégico de actores específicos al enfrentarse con las opciones que les ofrece la transición.

2. Sobre estos temas, y para un análisis más cabal de sus interrelaciones, véase el capítulo de Manuel A. Garretón en el volumen 2 de esta serie.

3. Esto es válido aun para los regímenes autoritarios de nuestra muestra que tuvieron, en general, más "éxito", o sea, España y Brasil. En el primer caso, el extraordinario crecimiento económico no impidió que se desencadenara una crisis en torno de la sucesión de Franco, estrechamente relacionada con las decisiones en materia de liberalización. En Brasil, a despecho también de un extraordinario crecimiento económico, las raíces de la primera decisión liberalizadora deben buscarse en el faccionalismo de las fuerzas armadas, la inquietud de los jefes militares respecto de la expansión del aparato estatal y las protestas de algunos sectores de la

alta burguesía por lo que ellos consideraban una ampliación excesiva de la injerencia económica del Estado. En consonancia con nuestra argumentación, no parece casual que el régimen brasileño —que dentro de nuestra muestra fue uno de los menos afectados por la crisis en los inicios de la liberalización— haya sido el que mantuvo un control más directo y permanente de la transición, aunque, como luego veremos, su relativa estabilidad inicial no fue el único motivo de ello.

4. Para la formulación inicial del concepto de "amenaza" como variable decisiva en la implantación de estos regímenes, y las reverberaciones que esto tiene a lo largo del tiempo, véase Guillermo O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, vol. 12, nº 1, 1978, págs. 3-38.

5. No obstante, esta fórmula no ha sido infalible, como lo demuestran los actuales regímenes de Corea del Sur, las Filipinas e Indonesia.

6. La fuente principal para esto es Juan Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Para el contexto latinoamericano, la mejor fuente es David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

7. Linz y Stepan, *op. cit.*

8. A nuestro parecer, esta expansión es un producto decisivo de las diferencias que esbozamos; compárese esto con el vívido cuadro que traza Juan Linz acerca del "estrechamiento de la arena política" antes del colapso de los regímenes democráticos, en su capítulo "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en Linz y Stepan, *op. cit.*, págs. 3-124.

9. Se hallará un análisis de este caso en Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático-autoritario: Argentina, 1966/1973*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1982, libro que próximamente publicará en inglés la University of California Press. Marcelo Cavarozzi, en su capítulo del volumen 2 de esta serie, conecta dicho período con el régimen autoritario más reciente, mucho más riguroso, que imperó en la Argentina entre 1976 y 1983, así como un análisis más global de los infortunios que padeció en el pasado la democracia en este país.

10. En las elecciones de 1982 el partido gobernante perdió su mayoría en la Cámara de Diputados.

11. Albert Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Argu-*

ments for Capitalism Before Its Triumph, Princeton, Princeton University Press, 1977.

12. Cf. Martin Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, vol. 60, nº 3, setiembre de 1966, págs. 612-26.

13. La referencia corresponde a Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

14. La enunciación original y el primer análisis de estas dos "curvas" fueron efectuadas por Robert Dahl, en *Polyarchy...*, *op. cit.*

15. Linz y Stepan, *op. cit.*

16. Esto tal vez permita incluirlo entre los "problemas insolubles" en los que pone el acento Juan Linz en "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", *op. cit.*, págs. 50-55. La diferencia principal con los ejemplos que cita Linz es que en este caso el dilema es ineludible, y los dirigentes no tienen más remedio que tratar de resolverlo.

17. La prudencia aconseja que estos juicios públicos no se hagan coincidir con los períodos de movilización electoral o de protesta masiva, para evitar que parezcan "espectáculos" preparados de antemano, lo cual añadiría un motivo para la regresión autoritaria.

18. Los ensayos compilados por John H. Herz en *From Dictatorship to Democracy* (Westport, Conn., Greenwood, 1982) tratan con mayor amplitud, centrándose en los casos de Alemania, Japón, Austria e Italia, de qué manera las democracias incipientes debieron manejar su pasado dictatorial.

19. Véase el trabajo clásico de Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en E. Allardt e I. Lithunen (comps.), *Mass Politics*, Nueva York, Free Press, 1970, págs. 251-83.

20. Puede incluso resultar tentador desmantelar por completo a las fuerzas armadas, como sucedió en Costa Rica luego del levantamiento civil de 1948. En este caso, el efecto posterior de ese suceso sobre la democracia fue positivo; pero si se tiene en cuenta el actual ambiente internacional y el poderío alcanzado por los militares desde esa fecha, parece dudoso que en nuestra época una transición pueda seguir adelante después de dar un paso tan osado. La experiencia boliviana posterior a la revolución de 1952 fue menos afortunada, ya que a instancias de Estados Unidos las fuerzas armadas fueron velozmente reconstituidas, y no pasó mucho

tiempo sin que volviesen a perpetrar sus recurrentes golpes de Estado.
21. La manera en que trató de Gaulle a los militares franceses luego de su cambio de posición sobre Argelia y la posterior insurrección pueden considerarse una lección objetiva sobre la forma de pacificar a las fuerzas armadas y adaptarlas a la vida civil; no obstante, confiamos en que ninguno de los países aquí examinados desee contar con una *force de frappe*, un poder propio para la disuasión nuclear: es de esperar que se encuentre algún sustituto menos oneroso y peligroso. En el caso de Portugal y España, esto implicó una mayor integración en la OTAN y un papel más activo en ella; los militares griegos y turcos fueron absorbidos en gran medida por su conflicto en torno de Chipre y el Mar Egeo.

Capítulo 4

1. Los textos de estos pactos —el de Benidorm (1956), el del "Frente Cívico" (1957) y el de Sitges (1957)— figuran en Camilo Vázquez-Cobo Carrizosa, *El frente nacional*, Cali, Carvajas, s.f., y Jorge Cárdenas García, *El frente nacional y los partidos políticos*, Tunja, Imprenta Departamental, 1958. Para un análisis de estos pactos, véase Alexander Wilde, *La quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1982, y Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven, Yale University Press, 1967.
2. Otto Kirchheimer, "Change in the Structure of Political Compromise", en F.S. Burin y K.L. Shell (comps.), *Politics, Law, and Some Exchanges: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, Nueva York, Columbia University Press, 1969, págs. 131-59. Agradecemos a Gianfranco Pasquino por haber llamado nuestra atención acerca de la pertinencia de la obra de Kirchheimer.
3. Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, nº 3, abril de 1970, págs. 337-63.
4. Rustow (*op. cit.*) subraya la importancia de una secuencia lógica en el establecimiento de una democracia política, aunque los períodos y actores de que él se ocupa abarcan un lapso mayor que el aquí examinado.
5. Esto puede implicar que se otorgue a los "duros" una cuota inusual de las recompensas sustantivas y simbólicas que el régimen es capaz de ofrecérles. El problema estratégico consiste en mantenerlos fuera de las

posiciones desde las cuales podrían vetar o revertir el proceso que se intenta generar.

6. De hecho, en su reciente resumen del enfoque consociativo, Arend Lipjhart lo ha hecho extensivo a países que no son pluralistas ni étnica ni culturalmente (p. ej., Colombia y Uruguay), y ha admitido que aun en los casos en que regímenes consociativos se establecen durante períodos relativamente prolongados (p. ej., en los Países Bajos y Austria), pueden luego dar lugar a otras formas o tipos de democracia; véase *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

7. Cf. Otto Kirchheimer, "Confining conditions and Revolutionary Breakthroughs", en Burin y Shell (comps.), *op. cit.*, págs. 385-407.

8. Göran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, vol. 103, mayo-junio de 1977, págs. 3-41.

9. Hay una amplia bibliografía sobre las "elecciones críticas", aunque en su mayoría se circunscribe a Estados Unidos. Véase V.O. Key, "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, vol. 17, nº 1, 1955, págs. 3-18, donde se expone la idea inicial; tratamientos más recientes del tema se hallarán en Angus Campbell, "A Classification of Presidential Elections", en A. Campbell y otros (comps.), *Elections and the Political Order*, Nueva York, Wiley, 1960, págs. 63-77; Gerald Pomper, "Classification of Presidential Elections", *Journal of Politics*, vol. 29, nº 4, 1967, págs. 535-66; y el principal estudio histórico, de Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, Nueva York, Norton, 1970. Para un análisis de tipo más internacional, véase G.M. Chubb y otros, *Partisan Realignment*, Londres, Sage, 1980, esp. págs. 19-47.

10. Costa Rica es la excepción a esta regla, tanto por la estabilidad de su régimen como por su igualdad social (al menos hasta el momento en que los efectos conjuntos de la crisis económica internacional y de las guerras en Centroamérica provocaron una seria crisis económica también en ese país). Este régimen sugiere que las democracias pactadas pueden no ser el único camino seguro —si bien, como ya se apuntó, los gobiernos costarricenses no debieron soportar el peso político y económico de un sistema militar—.

11. Más aun, el pacto socioeconómico puede estar estrechamente unido al pacto político, sobre todo teniendo en cuenta la amplia atención que reciben las cuestiones vinculadas con la gestión económica, los derechos de

puestos de nivel nacional. En muchos países, durante largo tiempo se consideró la distribución territorial de la autoridad como una constante relativa —que, dicho de otro modo, la transición debía heredar—. La España contemporánea demuestra que puede no ser así, pero las decisiones de esta índole y magnitud por lo común no se abordan al mismo tiempo que los compromisos electorales iniciales.

5. Por haber despertado en gran parte nuestra sensibilidad ante este problema, estamos en deuda con la monografía de Giuseppe di Palma, "Party Government and Democratic Reproducibility: the Dilemma of New Democracies", Documento de Trabajo nº 18, Instituto de la Universidad Europea, Florencia, setiembre de 1982.

6. Juan Linz, "Stability and Regime Change", trabajo presentado ante el Comité de Sociología Política, IPSA-ISA, Werner-Reimers Stiftung, Bad Homburg, 18-22 de mayo de 1981.

7. Esta generalización y la anterior se basan en un ensayo inédito de Philippe C. Schmitter, "Historical Bloc Formation and Regime Consolidation in Post-authoritarian Portugal", mimeogr., Universidad de Chicago, noviembre de 1978.

8. Esto es particularmente válido cuando el régimen autoritario culmina en un desastre, ampliamente reconocido por la población (como ocurrió en la mayoría de nuestros casos). Ya hemos dicho que los dos regímenes autoritarios que tuvieron un éxito razonable, los de España y Brasil, se las ingeniaron para lograr un respetable apoyo electoral. Pero aun en estos casos, el problema persiste, como lo demuestra la abrumadora victoria reciente del PSOE en España y las enormes dificultades que enfrenta en Brasil el PDS (a pesar de la manipulación oficial de las leyes electorales y otras) para conservar la mayoría en el parlamento y en el colegio electoral que decide quién será presidente.

Capítulo 7

1. Quizás a esto debería llamárselo "el principio de Stern", en honor de Fritz Stern, quien por lo que sabemos fue el primero (en su "Introducción" a *The Path to Dictatorship: 1918-1933*, Nueva York, Anchor, 1966, pág. xiii) en invocarlo en sentido inverso, para diferenciar la caída de la República de Weimar y el advenimiento del nacionalsocialismo en Alemania.

2. Expresión utilizada por Fernando H. Cardoso en nuestros debates.
3. Aunque el desenlace de ese "subjuego" es incierto, como afirma Adam Przeworski, la delimitación cuidadosa de ese espacio central bien puede conferir las máximas garantías posibles a los otros espacios restringidos (incluido el del "rey"). En contraste con ello, los regímenes autoritarios pueden ampliar los espacios permisibles y actuar de una manera más impredecible, y por ende menos tranquilizadora, aun contra aquellos a quienes pretendieron defender con los primeros gambitos de su partida.
4. Como ha ocurrido ya en varias oportunidades en la Argentina y Bolivia y también, en circunstancias algo distintas, en Turquía.
5. Véase Rustow, *op. cit.*